

## Ammortizzatori sociali in deroga: quali welfare regionali?

**Giuseppe Di Lieto, Roberto Rizza**

RPS

*L'articolo presenta i primi risultati di un'attività di ricerca e di monitoraggio in corso.*

*Fornisce il quadro della legislazione nazionale, gli obiettivi generali legati alla predisposizione degli ammortizzatori sociali in deroga, per soffermarsi, in seguito, sulle modalità con le quali le Regioni hanno definito a livello normativo gli interventi, soprattutto in riferimento alle attività di orientamento e formazione.*

*Avanza inoltre alcune riflessioni sugli elementi di criticità messi in luce dalle interviste realizzate con operatori dei servizi per il lavoro e con i lavoratori, inseriti nei progetti di riqualificazione e orientamento, che fruiscono dei dispositivi di sostegno al reddito. Nelle conclusioni, le evidenze emerse dall'analisi vengono poste in relazione con questioni più generali, connesse alle caratteristiche della protezione sociale del lavoro in Italia.*

### *1. Gli ammortizzatori sociali in deroga: l'intreccio tra il livello nazionale e quello regionale*

L'attuale crisi economico-finanziaria internazionale ha reso ancora più evidente la nota debolezza dei dispositivi di protezione sociale del lavoro in Italia, caratterizzati, rispetto alla realtà della maggior parte degli altri paesi europei, da un minore tasso di rimpiazzo, una minore durata, ma soprattutto da un minor livello di copertura (Reyneri, 1996; Paci, 2006; Liso, 2008).

Al fine di fronteggiare una congiuntura molto negativa che impatta soprattutto sui soggetti più esposti alle dinamiche negative del mercato del lavoro e per dare una risposta all'esigenza di maggiore protezione per tutte le categorie di lavoratori – in attesa di una riforma complessiva degli ammortizzatori sul cui disegno tutti concordano ma che non vede la luce – è stato varato un intervento di natura straordinaria.

A partire dalla Legge finanziaria del 2008 (n. 203) è diventato possibile per le Regioni supplire all'intervento statale con ammortizzatori sociali «in deroga» alla normativa nazionale. Tramite la stipula di ac-

cordi con il Ministero del Lavoro, le Regioni possono avvalersi di uno stanziamento ad hoc del Fondo nazionale per l'occupazione a cui possono aggiungere finanziamenti propri e quelli loro assegnati dalla programmazione comunitaria 2007-2013 con il Fondo sociale europeo. Tutte le Regioni hanno siglato questi accordi e hanno utilizzato i finanziamenti per finalità differenziate a seconda delle necessità. Le prestazioni sono spesso collegate ad attività di formazione mirate al reinserimento nel mercato del lavoro, organizzate assieme ai servizi per il lavoro pubblici (Centri provinciali per l'impiego) e/o privati (agenzie accreditate) in un'ottica di attivazione (*welfare to work*).

In sintesi quattro sono gli elementi salienti che stanno caratterizzando questo periodo di emergenza che sta (in parte) ridisegnando le politiche attive e passive del lavoro.

Innanzitutto è impostata una maggiore cooperazione interistituzionale fra Stato e Regioni alla luce delle reciproche competenze. Tale cooperazione è resa necessaria dalla scarsità di risorse disponibili che rende indispensabile attingere, ai fini della programmazione 2007-2013, ai Fondi strutturali europei, in particolare al Fondo sociale. In secondo luogo, la sperimentazione di nuove misure di contrasto alla crisi è definita in termini generali a livello nazionale, ma prevede una larga autonomia delle Regioni nella definizione degli strumenti operativi. In terzo luogo è contemplato un ampliamento del numero di lavoratori eleggibili alla fruizione di ammortizzatori sociali in deroga prima non coperti da dispositivi di sostegno al reddito. Tale estensione è accompagnata da interventi regionali tarati su emergenze e criticità specifiche. Infine, al termine del processo sarà possibile valutare lo sviluppo del circuito di policy-making messo in forma da ciascuna Regione, dalla fase decisionale e concertativa, dagli accordi e dalle deliberazioni alla capacità di tradurre in atti operativi le decisioni. In questo modo sarà possibile svelare la capacità di governance delle Regioni.

La cornice di questo processo di aggiustamento emergenziale che chiama in causa i livelli locali nella gestione delle politiche del lavoro, è la definizione di una sorta di nuovo contratto tra cittadino-lavoratore e sistema di welfare, secondo un approccio di tipo workfare, che condiziona cioè il sostegno al reddito e la messa a punto di servizi di (re)inserimento al lavoro, alla disponibilità, da parte delle persone, ad accettare un «lavoro congruo». Di conseguenza emerge la necessità di una maggiore integrazione tra politiche del lavoro attive e passive e l'importanza del monitoraggio e della valutazione dell'efficacia degli interventi.

Questi orientamenti sono il risultato, come accennato, di una evoluzione normativa di livello nazionale sulla quale vale la pena di soffermarsi con maggiore dettaglio, anche per capire meglio la ratio degli interventi regionali che più oltre approfondiremo.

Innanzitutto il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito poi nella legge 28 gennaio 2009, n. 2 «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale» che estende gli «ammortizzatori in deroga» a nuove categorie di lavoratori in precedenza non coperte da misure di sostegno al reddito. Il legislatore, tra le altre cose, richiede l'intervento integrativo, in misura non inferiore al 20% delle diverse indennità, a carico degli enti bilaterali e il concorso dei Fondi paritetici interprofessionali. Si tratta di misure temporanee ed eccezionali, finalizzate ad introdurre tutele in favore di aziende e lavoratori in precedenza mai toccati da misure di sostegno.

La conversione in legge del 28 gennaio 2009, n. 2, apporta alcune modifiche. In primo luogo, è prevista una copertura finanziaria per gli anni 2009, 2010, 2011 per un ammontare complessivo di 9.543,4 milioni di euro e inoltre è modificato l'articolo 19 del decreto legge. I cambiamenti più importanti riguardano l'applicazione del principio sanzionatorio che così recita: «il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito [...] è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale»; «in caso di rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità ovvero, una volta sottoscritta la dichiarazione, in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo [...] il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro [...]». Questo disposto normativo è antecedente all'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 e segue un altro importante intervento del legislatore nazionale, che attraverso la legge 9 aprile 2009 n. 33 introduce un'estensione degli ammortizzatori sociali in favore dei collaboratori a progetto per il periodo 2009-10.

Altro importante intervento è la legge n. 102 del 3 agosto 2009 (trasformazione in legge del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78) che introduce un'ulteriore novità rivolta ai percettori dei trattamenti in deroga, ovvero la possibilità di svolgere all'interno di un'impresa un'attività lavorativa e formativa al contempo. Inoltre, e in via sperimentale per gli anni 2009 e 2010, i beneficiari di un sostegno al reddito posso-

RPS

Giuseppe Di Iacono, Roberto Rizza

no chiedere l'ammontare complessivo dell'indennità, al fine di avviare un'attività di lavoro autonomo.

Infine, la legge n. 191 del 23 dicembre 2009 (Finanziaria 2010) ai commi 144-147 prevede incentivi a favore delle Agenzie per il lavoro (Apl) che svolgano attività di intermediazione a favore dei lavoratori svantaggiati. Tra questi sono inclusi, oltre ai disabili, la gran parte dei percettori di ammortizzatori e di dispositivi di sostegno al reddito. Tale misura è introdotta in via sperimentale, prevedendo risorse per circa 65 milioni di euro per quelle Apl che riescano ad inserire, in maniera permanente o temporanea tali lavoratori, secondo un incentivo finanziario modulato sulla base della tipologia di contratto ottenuta per singolo reinserimento.

Su tale impianto normativo si innesta, e allo stesso tempo, deriva l'importante Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 che al primo punto recita: «Il Governo e le Regioni concordano che il sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta una riforma degli ammortizzatori sociali né una devoluzione della funzione, ma costituisce uno sforzo congiunto tra Stato e Regioni collegato all'eccezionalità dell'attuale situazione economica». In questo accordo si prevede di investire un ammontare complessivo di 8.000 milioni di euro da stanziare in via eccezionale per il biennio 2009 e 2010, ripartito come segue:

- ♦ risorse nazionali per 5.350 milioni di euro (1.400 milioni art. 2, comma 35, della Legge finanziaria 2009 e dall'art. 19 d.l. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 2 del 2009, relativo al sostegno al reddito e all'occupazione, e 3.950 milioni dall'art. 6-quater l. 133/2008 e dal Fondo per le aree sottoutilizzate – quota nazionale);
- ♦ risorse regionali pari a 2.650 milioni di euro sui programmi operativi regionali del Fondo sociale europeo.

Ogni Regione deve infine stipulare un accordo bilaterale con il Ministero del Lavoro per dettagliare le risorse finanziarie e gli strumenti di monitoraggio e controllo. Come forma di accompagnamento o in integrazione a tali accordi, alcune Regioni hanno stipulato intese con le parti sociali territoriali per la definizione dei ruoli e le linee di azione da avviare al fine di fronteggiare l'impatto della crisi economico-finanziaria sul proprio territorio<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Isfol, unitamente a Italia Lavoro, è stato chiamato a monitorare gli interventi regionali, producendo rapporti e valutazioni sullo stato di avanzamento delle misure previste. Nel quadro di questo progetto generale, che si compone di

A fronte del quadro delineato, questo articolo è così strutturato: dopo avere descritto il quadro della legislazione nazionale e gli obiettivi generali legati alla predisposizione degli ammortizzatori sociali in deroga, ci si soffermerà di seguito sulle modalità con le quali le Regioni hanno definito, a livello normativo, gli interventi soprattutto in riferimento alle attività di orientamento e formazione. In seguito, sulla base di interviste realizzate con operatori dei servizi per il lavoro pubblici e privati e con lavoratori che fruiscono dei dispositivi di sostegno al reddito e che sono inseriti nei progetti di riqualificazione e orientamento, si avvanzeranno alcune riflessioni sugli elementi di criticità che stanno emergendo. Infine si concluderà cercando di legare ciò che emerge dall'analisi sulla gestione degli ammortizzatori sociali in deroga a livello locale con riflessioni più generali legate alle caratteristiche della protezione sociale del lavoro in Italia.

## *2. Una classificazione dei modelli regionali di intervento sulla base della normativa*

Le Regioni sono state chiamate, come si è visto, ad intervenire nell'organizzazione ed erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga nel quadro di scelte dettate dalle normative nazionali prima sinteticamente illustrate e da regole imposte dal Fondo sociale europeo. L'impostazione degli interventi è connotata, come anticipato, da un impianto di tipo workfare, che condiziona cioè il sostegno al reddito e la messa a punto di servizi di (ri)collocamento, alla disponibilità, da parte delle persone, ad accettare un «lavoro congruo», pena la sospensione dell'eleggibilità alle misure stesse. Senza entrare nei dettagli di un dibattito internazionale estremamente ricco (Barbier, 2008; van Berkel e Møller, 2002; Valkenburg e van Berkel, 2007), le misure di workfare propongono una generale riconcettualizzazione del rapporto tra lavo-

un'attività di rilevazione e analisi documentale in *back-office* navigando sui siti istituzionali delle Regioni e prelevando le delibere legate all'attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009, sono state svolte interviste sul campo rivolte ai referenti delle autorità di gestione per verificare le caratteristiche delle misure messe in campo e la portata degli interventi. Per stendere questo scritto gli autori si sono avvalsi dei materiali raccolti da Isfol sino a questo momento e presentano i primi risultati di un'attività di ricerca e di monitoraggio ancora in corso.

RPS

Giuseppe Di Iacono, Roberto Rizza

ro e welfare, ritenendo che le politiche sociali e del lavoro debbano organizzare i propri interventi mutando le priorità: da lotta alla disoccupazione a promozione dell'occupabilità; da protezione sociale ad attivazione delle persone per un rapido (re)inserimento nel mercato del lavoro; da lotta contro povertà e disuguaglianze ad inclusione (nel mercato del lavoro). In altri termini, da welfare a *welfare-to-work*.

L'efficacia dei dispositivi di protezione sono dunque commisurati alla loro capacità di innalzare il tasso di occupazione dei soggetti più deboli, costringendoli spesso ad accettare qualunque occasione di lavoro indipendentemente dalla sua qualità e presumendo che l'inclusione sociale sia possibile essenzialmente per mezzo di un inserimento nel mercato del lavoro (flessibile e a basso salario, il più delle volte).

Tuttavia, nonostante questa pressione isomorfa nella recente normativa italiana, che vincola il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, almeno in prima battuta e sulla base dell'analisi della normativa prodotta a livello regionale, è possibile delineare modelli di governance locale degli ammortizzatori sociali differenti, la cui variabilità dipende da due fattori essenziali: da un lato il ruolo giocato dalle Province e dai Centri pubblici per l'impiego; dall'altro il rapporto previsto tra l'attore pubblico e l'operatore privato erogatore di servizi per il lavoro. Tali aspetti includono, di conseguenza, la distribuzione delle competenze e delle funzioni in materia di politiche del lavoro e di istruzione e formazione professionale tra il livello regionale e quello provinciale. Non si tratta di una novità, tanto che già precedentemente alla sperimentazione degli ammortizzatori sociali in deroga alcune Regioni sia su impulso del processo devolutorio<sup>2</sup> delle competenze, sia seguendo il principio di sussidiarietà, avevano delegato svariate materie alle Pro-

<sup>2</sup> Lo spostamento delle competenze alle Regioni è stato avviato sul finire degli anni '70. In alcune materie di nostro interesse tale processo devolutorio è stato realizzato con la legge quadro sulla formazione professionale (l. 845/78), mentre in materia di riconversione e riqualificazione dei servizi per il lavoro hanno operato la l. 469/97 e il cosiddetto «Pacchetto Treu» (l. 196/97). In seguito, il processo di devoluzione delle competenze è proceduto con la cosiddetta Legge Bassanini (l. 59/97) e poi con la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione (l. 3/2001 e l. 1/2001). Attraverso queste ultime normative sono definite le competenze delle Regioni. Infine, negli ultimi anni e in particolare in questa ultima legislatura, si sta proseguendo con la riforma federalista dello Stato.

vince, anche se con intensità differente. In alcuni territori regionali, infatti, le Province da anni intervengono in materia di politiche del lavoro (Emilia-Romagna, Piemonte, Liguria, Basilicata), mentre in altri il processo di collaborazione è stato avviato solo recentemente (Campania, Puglia, Marche). Allo stesso tempo, il ruolo nella governance locale delle politiche del lavoro e la tipologia di servizi erogati dai Centri pubblici per l'impiego si differenziano a seconda della centralità più o meno marcata delle Province da cui dipende anche una diversa configurazione del rapporto tra attore pubblico e privato.

Sulla base di questi elementi, non ci si deve stupire che il processo di contrattualizzazione tra Regioni, Province, Centri pubblici per l'impiego e fornitori di servizi per il lavoro privati, avviato con la sperimentazione degli ammortizzatori in deroga, stia seguendo un itinerario caratterizzato da differenze, anche marcate, tra le Regioni italiane. Riprendendo le osservazioni di Bonvin (2006, p. 295), è possibile in proposito intravedere due tendenze: «la prima è il contratto o l'accordo di fornitura fra il livello centrale (che finanzia e decide) e quello locale (che realizza); la seconda è il contratto fra l'agente locale e l'utilizzatore finale o il beneficiario dell'azione pubblica».

Nel caso delle Regioni italiane, il processo di contrattualizzazione ora richiamato determina una differente modalità di partecipazione da parte dei diversi *stakeholders* (organismi decentrati, autonomie locali, organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacale, ecc.). Ma ad ogni modo e a prescindere da tali differenziazioni (che verranno esaminate più oltre), da un esame delle azioni regionali messe a punto in materia di gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, è stato possibile definire un processo di contrattualizzazione che ha seguito questo iter standardizzato. Le Regioni e il Governo nazionale – in questo caso Ministero del Lavoro – hanno definito le risorse complessive, le linee di intervento e le regole generali nell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009. Sono stati stipulati accordi bilaterali tra ogni singola Regione e il Ministero del Lavoro nei quali sono stati individuati i seguenti aspetti: la ripartizione delle risorse, le fonti finanziarie e i ruoli. Gli accordi talvolta si sono inseriti all'interno di un quadro di politiche concertate a livello regionale e provinciale che possono avere previsto il coinvolgimento di vari attori (organizzazioni di rappresentanza datoriale e sindacali, istituti di credito, ecc.), nonché degli enti bilaterali che sono stati incaricati di erogare fondi per il sostegno al reddito e di

RPS

Giuseppe Di Iorio, Roberto Rizza

sostenere interventi di politica attiva<sup>3</sup>. Un ulteriore livello è stato quello riferito alla contrattualizzazione tra le Regioni e le Province, tra il servizio pubblico da un lato e i servizi privati accreditati dall'altro (servizi per il lavoro e agenzie formative). In questo caso si tratta di avvisi o bandi che l'attore pubblico ha emanato affinché il soggetto privato (accreditato) potesse partecipare all'erogazione di determinati servizi, talvolta presso le stesse strutture pubbliche oppure in concorrenza con esse. Inoltre è stata prevista la contrattualizzazione tra le parti sociali e ogni singola azienda. Accordo necessario per l'autorizzazione ad accedere agli ammortizzatori sociali in deroga e agli interventi di reinserimento lavorativo. Questi accordi sono valutati e autorizzati dalle Regioni che hanno potuto anche offrire indicazioni relative agli interventi di politica attiva rivolti ai lavoratori e/o all'azienda. Infine è stato previsto il contratto con i destinatari finali. Non solo sono state individuate le categorie eleggibili agli interventi, ma sono stati definiti Piani di azione individuali e patti di servizio nei quali si sono specificati i servizi rivolti agli utenti e gli obblighi cui è chiamato il singolo.

L'analisi dell'insieme di questi elementi, vale a dire il ruolo giocato dalle Province e dai Centri pubblici per l'Impiego, il rapporto previsto tra l'attore pubblico e gli operatori privati, il tipo di contrattualizzazione tra fornitori e utilizzatori finali dei servizi per il lavoro, ha permesso di elaborare una classificazione rispetto alla modalità con la quale le Regioni hanno definito la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga. Il panorama che emerge è il seguente.

Il gruppo più numeroso è costituito da 9 Regioni appartenenti al Nord-Ovest (Valle D'Aosta e Piemonte), al Nord-Est (Provincia autonoma di Trento), al Centro (Abruzzo e Molise) e al Sud (Basilicata, Campania, Calabria e Sardegna). Queste Regioni hanno mantenuto una regia pubblica degli interventi, anche nella loro definizione e organizzazione. Il braccio operativo del servizio pubblico è rappresen-

<sup>3</sup> Si fa riferimento, a questo proposito, alle reti nazionali e regionali della bilateralità nell'artigianato o nell'edilizia, che storicamente erogano anche misure di sostegno al reddito ai lavoratori delle imprese associate. Per quanto concerne le misure di politica attiva nell'ambito della bilateralità si rimanda invece al ruolo dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori. Questi ultimi insistono sul livello nazionale, alcuni di essi hanno una configurazione regionale, ma in generale hanno previsto misure specifiche per i percettori di ammortizzatori sociali e talvolta sono stati stipulati accordi a livello regionale.

tato dai Centri per l'impiego che hanno un ruolo centrale nella presa in carico dei lavoratori e delle lavoratrici e nella definizione del percorso. Si tratta di un tragitto che prevede una netta distinzione tra il servizio pubblico, maggiormente impegnato nei servizi di orientamento, e i soggetti privati accreditati, più impegnati negli interventi formativi. Tale distinzione si espone al rischio di una mancanza di integrazione negli interventi, che in alcuni casi è stata superata grazie a una «progettualità integrata» con strumenti di gestione finanziaria diversi: la Dote personale o la Borsa lavoro per esempio.

All'interno di questo gruppo di Regioni ve ne sono alcune che storicamente hanno avviato un rapporto di collaborazione con le Province, soprattutto per quanto riguarda la programmazione degli interventi. Ciò ha avuto ripercussioni sulle misure di politica attiva del lavoro messe in campo per la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, come avvenuto in Abruzzo<sup>4</sup>, in Piemonte e in Basilicata. In Piemonte è stata avviata la realizzazione di «progetti integrati» misti presentati da soggetti privati (accreditati per l'erogazione di servizi per il lavoro e per la formazione professionale) in risposta ad avvisi provinciali. In linea generale, nei progetti integrati si prevede una pluralità di servizi di orientamento e formazione modulabili a livello individuale, di piccolo gruppo (2-5 persone) o a livello collettivo (massimo 14 persone).

Per quanto riguarda la fornitura dei servizi formativi, questa è strettamente collegata ai cataloghi che Regioni e Province hanno costruito. In altri casi invece, il processo di delega alle Province è stato solo enunciato e non realizzato, come in Campania, oppure sono state effettuate scelte che hanno individuato una esclusiva competenza regionale (Sardegna) con alcune funzioni demandate alle Province in virtù della recente costituzione dei Centri servizi per il lavoro (Csl). Questi ultimi sono chiamati a prendere in carico i destinatari, avviandoli in

<sup>4</sup> In questa Regione è attiva la delega alle Province mentre il 20 novembre 2008 è stato stipulato un protocollo di intesa quale disciplinare attuativo tra la Regione e le quattro Province abruzzesi per la realizzazione del «Progetto speciale multiasse ad attuazione provinciale». Il protocollo è stato in parte rivisto in seguito all'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009 modificando la progettazione esecutiva provinciale. Vi è una procedura unica a livello regionale e i Centri per l'impiego pubblici a livello provinciale erogano i servizi per il lavoro. Si possono rilevare alcune distinzioni per Provincia nelle misure di politica attiva. Inoltre ci sono modalità di finanziamento del sostegno al reddito distinte per i Comuni colpiti dal sisma.

percorsi di attivazione individuale e di gruppo, mentre sono costruiti indicatori al fine di monitorare l'efficacia degli interventi. In alcuni sistemi regionali e in riferimento alla contrattualizzazione con l'utenza finale (patto di servizio, Piano di azione individuale) è stata delineata una personalizzazione degli interventi modulata sulle esigenze individuali (come per esempio in Valle D'Aosta, Piemonte e Abruzzo). Infine, alcune Regioni hanno aderito all'azione di sistema *welfare-to-work* promossa sui territori dal Ministero del Lavoro attraverso l'Agenzia nazionale Italia Lavoro anche in collaborazione con Isfol<sup>5</sup>.

Il secondo gruppo di Regioni costituito dall'Emilia-Romagna, dalla Liguria, dalla Toscana e dalla Puglia potrebbe essere assimilato a quello appena descritto. Tuttavia queste Regioni, pur avendo attribuito un ruolo importante ai servizi pubblici per l'impiego, hanno previsto nella fase di individuazione degli standard delle prestazioni e dei servizi da offrire, un contributo forte da parte degli enti privati, che possono perfino entrare nell'organigramma del Centro pubblico per l'impiego con una conseguente non più netta distinzione tra fornitori di servizi pubblici e privati. Il Centro pubblico per l'impiego (Cpi) ha un ruolo centrale nell'erogazione dei servizi per il lavoro e nell'offrire indicazioni sui percorsi formativi da elaborare, ma presso la sede dei Cpi sono presenti anche addetti e consulenti appartenenti ad enti privati che sono chiamati a collaborare su progetti specifici (per esempio progetti di ri-collocamento) o su linee di servizio dedicate (accoglienza, incrocio domanda-offerta, consulenza orientativa, *counselling*, ecc).

Queste Regioni hanno maturato da diversi anni una collaborazione con le Province, delegando funzioni e risorse in materia di istruzione e formazione professionale. L'Emilia-Romagna su questa base, in accordo con le parti sociali e attraverso una specifica deliberazione, ha definito un Piano delle politiche attive in materia di ammortizzatori sociali in deroga e in esso sono stati definiti anche gli standard delle prestazioni dei Centri pubblici per l'impiego. Alle Province è stata as-

<sup>5</sup> Tale iniziativa presenta un canovaccio generale che si modifica in ogni contesto territoriale aderente all'iniziativa. L'Azione definisce metodologie e standard di servizio per i processi di inserimento, intervenendo per il potenziamento della governance delle politiche attive e passive del lavoro. Progetta e gestisce azioni di reimpiego con la finalità di estendere le iniziative di politica attiva a un numero più significativo di lavoratori; opera per il potenziamento e la qualificazione dei servizi per il lavoro; offre un supporto nella gestione delle crisi aziendali e monitora l'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga.

segnata la programmazione degli interventi di formazione e accompagnamento rivolti ai lavoratori e alle imprese allo scopo di rispondere tempestivamente a situazioni di crisi aziendali/settoriali locali. Sono attivabili anche percorsi formativi rivolti a singole imprese attraverso procedure *just in time* e misure di sostegno alle imprese e all'imprenditorialità. Le Province emiliano-romagnole, già dalla trascorsa programmazione comunitaria (2000-2006), hanno sperimentato nuove linee di servizio presso i Centri pubblici per l'impiego in collaborazione con i soggetti privati accreditati. Per tale motivo, i Centri pubblici per l'impiego hanno definito, unitamente alle prestazioni a livello regionale, anche linee di servizio specialistiche o progetti specifici attivati su capitolati d'oneri con agenzie accreditate. Tali iniziative sono state intraprese anche in Liguria e Toscana. La Puglia è all'inizio del percorso, ma sembra seguirne l'esempio.

Anche in questo gruppo di Regioni l'offerta formativa è organizzata attraverso cataloghi regionali e provinciali, talvolta distinti tra finanziamento pubblico e offerta a mercato (Provincia di Genova), fruibili attraverso voucher formativi assegnati al singolo lavoratore e progettati per «unità di competenze», corrispondenti al Sistema regionale delle qualifiche e distinti tra aggiornamento, specializzazione (brevi di 40 ore) e riqualificazione (percorsi lunghi) (Emilia-Romagna). Pure in Toscana vi è una modulazione degli interventi in base al tipo e alla durata di sospensione dal lavoro subita dai lavoratori. I servizi consentono la gestione finanziaria della formazione attraverso voucher, oppure per mezzo della cosiddetta «carta di credito formativa» (Ila - *Individual learning account*). Tali strumenti sono assegnati al singolo lavoratore senza distinzioni di target. Questi territori regionali hanno inoltre previsto la stipula di accordi con le parti sociali e standardizzato la formulazione delle policies attraverso Commissioni tripartite regionali e provinciali. In situazioni di crisi sono stati stretti accordi anche con istituti di credito per il sostegno alle imprese o per l'anticipazione del sostegno al reddito in favore dei lavoratori.

Le Province hanno attivato modelli di intervento secondo standard (minimi) regionali ma in linea con gli strumenti già consolidati in passato, senza declinarli per target specifici. Tali prestazioni sono erogate prevedendo un'integrazione tra amministrazioni pubbliche (regionali e provinciali) e operatori pubblici e privati.

Il terzo gruppo di Regioni individuato è costituito da Lombardia, Veneto e Sicilia. Esso ha elaborato un modello che non attribuisce un ruolo importante ai Centri pubblici per l'impiego, ma che delega agli

RPS

Giuseppe Di Iacono, Roberto Rizza

enti privati accreditati la presa in carico dei lavoratori e la definizione dei percorsi individuali e/o di gruppo di (re)inserimento.

Queste Regioni hanno limitato le deleghe alle Province, assegnando gli interventi ai soggetti privati accreditati. Le Regioni hanno stabilito regole generali, definito in dettaglio i servizi per il lavoro, individuato range di costo. Sono stati adottati dispositivi finanziari flessibili (per esempio le doti) che coprono da un lato il costo della politica attiva avviata e dall'altro l'integrazione al sostegno al reddito (Veneto e Lombardia). La presa in carico, la progettazione ed erogazione degli interventi orientativi, formativi e di ricollocazione è demandata completamente alle agenzie accreditate cioè a raggruppamenti temporanei di imprese private costituite da soggetti accreditati dalla Regione e/o dal Ministero del Lavoro (Veneto e Lombardia). Queste agenzie definiscono percorsi integrati (anche in Sicilia) e le diverse agenzie intervengono in base alla specifica vocazione/specializzazione di ciascun ente. La Regione emana «inviti regionali» e assegna un numero di lavoratori e rispettive «doti» alle sedi territoriali delle agenzie accreditate sulla base del criterio della residenza del lavoratore. Il contatto, la definizione del Piano di azione individuale e l'erogazione degli interventi sono di competenza dei soggetti privati. Le Regioni stabiliscono, a questo proposito, solo regole generali, per esempio nell'ambito della formazione, con dispositivi finanziari flessibili (per esempio le doti). Tale modello introduce elementi di concorrenza tra soggetti privati, il cui successo dipende dalla presenza sul territorio di un ampio numero di agenzie specializzate in determinati interventi, ma soprattutto dalla capacità di fare rete tra operatori.

L'ultimo gruppo di Regioni potrebbe essere assimilato a quello precedente, ma si discosta da esso perché il servizio pubblico agisce talvolta in collaborazione, talvolta in competizione con quello privato. Si tratta di cinque Regioni: Lazio, Marche, Umbria, Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Bolzano. Si tratta di Regioni che solitamente hanno delegato alcune funzioni alle Province che intervengono con i propri servizi pubblici per l'impiego secondo geometrie variabili da territorio a territorio. Nell'erogazione dei servizi per il lavoro è prevista dunque una presenza del pubblico e del privato (Marche, Lazio, Provincia autonoma di Bolzano); in alcuni casi è stata individuata una distinzione degli interventi in relazione a tipologie di target (Friuli-Venezia Giulia e Umbria). Gli strumenti operativi sono gli stessi descritti nei modelli precedenti: cataloghi formativi e interventi modulabili sulla base del tipo di sospensione dal lavoro subita dai soggetti (Friuli-Venezia Giulia, Marche, Provincia autonoma di Bolzano); piani

integrati di servizi per il reinserimento al lavoro e la formazione (Umbria e Marche); work experience o tirocini, talvolta volti a sostenere l'imprenditorialità (Friuli-Venezia Giulia e Marche). Gran parte di queste realtà fanno uso di voucher per la formazione. La Regione Umbria offre a coloro che si trovano in mobilità o che sono sospesi dal lavoro per meno di 60 ore un Credito di politica attiva (Cpa) esigibile dal lavoratore presso il Centro pubblico per l'impiego. Nei territori in cui prevale questo orientamento si incentiva lo sviluppo di un sistema concorrenziale tra operatori pubblici e privati nell'offerta dei servizi per il lavoro.

A questo panorama si può aggiungere una considerazione: alcune Regioni, come la Liguria, il Veneto, l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna, ancora prima che fosse avviato l'accordo Stato-Regioni, avevano definito le caratteristiche degli interventi sulla base delle emergenze produttive e sociali che si andavano delineando localmente. Per tale motivo, in questi contesti, la programmazione è di più ampio spettro, con linee di intervento che intrecciano la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga – e dunque le politiche del lavoro – con le politiche industriali, le politiche sociali, educative e sanitarie (per esempio intese fra imprese e università per programmi di ricerca e sviluppo; accordi con banche e costituzione di fondi di garanzia per imprese e lavoratori; anticipo di pagamenti in favore di lavoratori e imprese in sofferenza; erogazione di voucher per il pagamento degli asili nido privati, ecc.). Sulla base delle informazioni raccolte, emerge che poche amministrazioni regionali sono riuscite ad avviare l'erogazione degli interventi di politica attiva già nel secondo semestre del 2009. Tra esse troviamo la Lombardia, il Veneto, la Provincia autonoma di Trento, il Friuli-Venezia Giulia, il Lazio. In altre Regioni, come l'Emilia-Romagna, i primi interventi sono stati avviati nei primi mesi del 2010, mentre a partire da marzo 2010 sono state avviate iniziative in Piemonte e in Molise. Mentre altre amministrazioni regionali nei primi mesi del 2010 hanno solo emanato i bandi/avvisi per la costruzione dell'offerta formativa come è il caso della Puglia e della Basilicata. La Campania è invece ancora al nastro di partenza.

### *3. Il reinserimento al lavoro dei percettori di sostegno al reddito: il ruolo dell'orientamento e della formazione*

Dopo ricognizione sui differenti modi con cui le Regioni hanno messo a punto la governance degli ammortizzatori sociali in deroga, il

RPS

Giuseppe Di Iacono, Roberto Rizza

progetto di ricerca sta prevedendo la realizzazione di un'indagine qualitativa, attualmente in corso, che ha quale obiettivo principale quello di fornire elementi aggiornati di conoscenza circa le modalità con cui le politiche attive (soprattutto orientamento e formazione) e quelle passive di sostegno al reddito si sono integrate nei diversi territori, nel quadro degli interventi volti alla riqualificazione e alla ricollocazione dei lavoratori colpiti dalla crisi economica<sup>6</sup>.

Sono stati sondati sino ad ora tre ambiti territoriali differenti situati nell'Italia del Nord (Est e Ovest) e appartenenti a due modelli differenti tra quelli descritti nella classificazione precedente. Alcuni elementi, così come sono emersi in questa fase di ricerca, crediamo possano essere proposti ai fini dell'avvio di una riflessione.

Innanzitutto, un primo ambito di discussione e approfondimento è quello relativo all'impatto della crisi economico-finanziaria sui territori. Essa ha coinvolto molti fra i settori trainanti dei sistemi produttivi locali posti sotto indagine, mentre le figure professionali maggiormente colpite dalla crisi occupazionale sono quelle operaie e a medio-bassa qualificazione. Tuttavia non mancano soggetti prima mai presi in carico dai Cpi e dai servizi in genere (dirigenti e quadri delle imprese private, ricercatori e docenti universitari a contratto, insegnanti della scuola). E a questo proposito gli operatori spesso dichiarano di essere scarsamente attrezzati per affrontare tali tipologie di lavoratori. Per quanto riguarda le aziende, una prima considerazione riguarda il fatto che circa il 50% delle aziende autorizzate a fruire della cassa integrazione guadagni (Cig) ne fa effettivamente uso e in alcuni territori si arriva al 30%. Si tratta di comportamenti cautelativi adottati da molte aziende che potrebbero dare la misura di una emergenza perce-

<sup>6</sup> La ricerca ha previsto la realizzazione di interviste a operatori pubblici e privati coinvolti nell'organizzazione ed erogazione dei servizi, e lavoratori presi in carico dai servizi pubblici e dagli enti privati che al momento della rilevazione svolgevano un'attività di aggiornamento, specializzazione o riqualificazione. Gli obiettivi delle interviste possono essere così riassunti: approfondimento delle caratteristiche delle iniziative di formazione alle quali sono avviati i lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga e modalità di fruizione degli interventi; coerenza tra la proposta formativa e precedenti esperienze professionali; congruità tra l'intervento formativo e le caratteristiche degli impieghi disponibili nel tessuto produttivo di riferimento; individuazione degli ostacoli e dei fattori che al contrario facilitano la transizione da una condizione occupazionale a un'altra; definizione dei modelli di intervento e ove possibile individuazione di best practice.

pita in modo più grave di quanto si stia manifestando. Tra le imprese che hanno usufruito della Cig, in alcuni casi sono stati osservati comportamenti «opportunistici» da parte di chi ha approfittato della crisi economica per avviare processi di ristrutturazione organizzativa, riducendo l'organico.

Le cause che hanno prodotto la crisi sono ricondotte alle dinamiche del mercato globale, ma non solo. I lavoratori hanno spesso messo in luce che molte fra le imprese coinvolte erano già in uno stato di salute precario, accelerato dalla congiuntura negativa. I principali motivi adottati rispetto alla sospensione/perdita del lavoro, sono stati:

- ♦ i fenomeni di esternalizzazione che hanno condotto alla chiusura di un ramo d'azienda;
- ♦ l'utilizzo di nuovi macchinari caratterizzati da alta tecnologia che rendono obsolete alcune figure professionali;
- ♦ in alcuni casi, pur in presenza di buone potenzialità di mercato, la crisi è stata fatta risalire a errate politiche di marketing, di prezzo o a erronee acquisizioni di nuove attività;
- ♦ l'accadimento di un evento traumatico, come la perdita di una causa giudiziaria;
- ♦ la dipendenza da un unico fornitore, che riducendo le richieste, determina un problema di sopravvivenza sul mercato.

In riferimento all'organizzazione degli interventi, gli operatori dei diversi territori hanno lamentato inefficienze nel passaggio dell'informazione e una scarsa chiarezza delle procedure previste. Tale situazione è confermata dai lavoratori intervistati che denunciano l'assenza di informazioni chiare, e forti incertezze rispetto al percorso di presa in carico e reinserimento al lavoro. Ciò produce poca consapevolezza rispetto a quello che sta accadendo, soprattutto nei lavoratori con basso livello di scolarizzazione e di qualificazione. Il passaggio verso la mobilità in deroga determina una maggiore consapevolezza rispetto alla situazione di criticità.

Per quanto riguarda l'offerta di percorsi di formazione e riqualificazione, questa dipende molto dalle caratteristiche del sistema regionale. Gli operatori hanno sottolineato la scarsa distribuzione sul territorio dei servizi di formazione (che tendono a concentrarsi nelle grandi città). Nei territori di montagna, per esempio, dove hanno sede molte aziende colpite dalla crisi, sono presenti poche agenzie formative. Tale aspetto rappresenta un forte vincolo per i lavoratori che non riescono a trovare nelle vicinanze del proprio lavoro e della propria residenza

RPS

Giuseppe Di Iacono, Roberto Rizza

un'offerta formativa coerente con le proprie necessità. Una seconda criticità riguarda la carenza di offerta formativa adeguata rivolta alle professionalità più elevate colpite dalla crisi.

Da parte di alcuni operatori dei Cpi e sempre in relazione all'offerta formativa, è denunciato un atteggiamento poco professionale degli enti accreditati, impegnati a organizzare percorsi preconfezionati e standardizzati, scarsamente rispondenti alle necessità dei lavoratori (corsi di informatica e di lingue straniere). In alcuni casi sono stati riscontrati evidenti differenze tra gli obiettivi previsti del percorso di reinserimento e le iniziative di formazione proposte e svolte. In altri casi addirittura alcuni corsi previsti non sono nemmeno partiti. Inoltre, si lamenta l'assenza di un monitoraggio puntuale sul rispetto dei criteri di qualità previsti dagli interventi di formazione. Si tratta di azioni che dovrebbero essere svolte da operatori esterni sui quali tuttavia non sono stati realizzati controlli efficaci.

Anche secondo i lavoratori intervistati, gli aspetti più critici hanno riguardato, da un lato l'opacità delle informazioni messe a disposizione attraverso le procedure regionali e quindi dai servizi pubblici e privati in riferimento alla gamma delle possibilità di scelta rispetto ai corsi di formazione organizzati, dall'altra la mancata corrispondenza tra l'offerta formativa e le aspettative e le esigenze dei lavoratori. L'orientamento alla scelta del corso di formazione sembra essere stato influenzato dalla disponibilità di «pacchetti formativi» preconfezionati ed è avvenuto mediante trattative informali che non sempre hanno avuto luogo presso i Cpi, ma presso i centri erogatori di formazione, con un «mercanteggiamento» tra ciò che era disponibile al momento e le esigenze personali in termini logistici (per esempio la vicinanza dalla residenza). La scelta del corso è stata per la maggior parte dei casi effettuata sulla base delle esperienze lavorative passate (che hanno determinato in realtà la sospensione dal lavoro), e raramente è stata messa in campo una nuova e diversa progettualità riguardante il percorso di reinserimento professionale.

Sono inoltre state sottolineate alcune difficoltà del sistema nel suo complesso. Ad esempio:

- ♦ l'incoerenza tra i cataloghi regionali messi a disposizione dai Cpi e l'offerta formativa effettivamente disponibile;
- ♦ l'uso soprattutto dell'aula e la scarsa presenza di proposte di formazione (ri)professionalizzanti;

- ♦ la disomogeneità delle conoscenze e del livello di professionalità fra i frequentanti i corsi di formazione con conseguenti difficoltà nella trasmissione dei contenuti da parte dei docenti;
- ♦ la frammentazione del percorso caratterizzato da fasi tra loro non coerenti;
- ♦ la continua modificazione del numero di partecipanti ai corsi di formazione e la conseguente continua rimodulazione in itinere dei contenuti dell'offerta formativa;
- ♦ l'avvio molto ritardato del percorso di formazione rispetto al momento di inizio del periodo di cassa integrazione;
- ♦ forti difficoltà nella costruzione di percorsi individualizzati, soprattutto per carenze nelle disponibilità finanziarie (parametri di costo).

Tra i lavoratori intervistati, alcuni hanno dichiarato di essere stati inseriti in percorsi brevi e di riqualificazione rapida; altri e più coerentemente rispetto al tipo di ammortizzatore di cui stavano beneficiando, in percorsi lunghi (seppure frammentati e discontinui).

Tuttavia, la sensazione diffusa è che il sistema predisposto si stia rivelando un'occasione perduta di effettiva riqualificazione e ricollocamento. I partecipanti infatti incontrano difficoltà a legare il percorso di formazione intrapreso con concrete possibilità di (re)inserimento nel mercato del lavoro. Ciò non dipende tanto dalla qualità della formazione erogata, definita generalmente buona, ma dall'assenza di progettualità in grado di rendere chiaro e condiviso il percorso avviato e seguito. In alcuni casi si sottolinea l'assenza di valide possibilità di ricollocamento nel territorio per effetto di una crisi che ha messo a nudo le lacune dei soggetti in termini di occupabilità e si rileva che il percorso di orientamento e l'offerta formativa attivati non hanno consentito l'avvio di una reale e approfondita riflessione sul proprio bagaglio di esperienze professionali e su quanto queste siano adatte ad affrontare le dinamiche in atto nel mercato del lavoro locale. Ma allo stesso tempo è da alcuni sottolineato che il percorso avviato non è riuscito ad incidere sulle aspirazioni dei beneficiari rispetto al proprio futuro, trasformando un evento traumatico in una nuova chance di riprogettazione della propria vita o del proprio percorso professionale. La prevalenza di risposte del tipo «ho scelto questo perché per ora ho fatto sempre questo genere di attività» testimonia questa difficoltà. Le interviste hanno sondato anche l'aspetto che riguarda il modo in cui i partecipanti si sono attivati autonomamente nella ricerca di un posto di lavoro. Emergono strategie tradizionali caratterizzate dall'in-

RPS

Giuseppe Di Iorio, Roberto Rizza

vio di curricula in seguito alla consultazione di annunci relativi ad offerte di lavoro. Oppure è perseguito il metodo della circolazione dell'informazione a livello informale, tra parenti, amici e conoscenti. È emerso che le possibilità di reimpiego per gli attuali cassintegrati siano molto basse, talvolta le uniche possibilità sono nell'ambito del lavoro irregolare e comunque in genere le occupazioni disponibili si collocano nell'area delle attività a basso salario.

#### 4. Prime conclusioni

Tra gli aspetti di rilievo vi è certamente la scelta del legislatore nazionale in merito alla gestione degli ammortizzatori sociali in deroga. L'approccio adottato si inquadra nel solco delle politiche di attivazione, quegli interventi cioè che individuano uno stretto legame tra protezione sociale e partecipazione al mercato del lavoro, vincolando la possibilità di accedere a benefici monetari e sussidi, all'impegno nella ricerca attiva del lavoro, secondo il principio *work first* (Lodemel e Trickey, 2001; van Berkel e Møller, 2002; Dingelday, 2007; Crespo Suárez e Serrano Pascual, 2007; Barbier, 2008). La normativa emanata a livello centrale, come abbiamo visto, infatti recita: «il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito [...] è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale»; «in caso di rifiuto di sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità ovvero, una volta sottoscritta la dichiarazione, in caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo [...] il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro [...]».

La letteratura internazionale sulle politiche di attivazione ha tuttavia evidenziato la presenza di diversi orientamenti. Solo per riferirsi ai più noti, la bipartizione proposta da Barbier (2008) tra modello *liberale* e *universalistico* è fondata sulla propensione del primo a insistere soprattutto sui doveri in capo agli individui di (ri)entrare rapidamente nel mercato del lavoro, con un ruolo delle politiche limitato a stimolare la ricerca di lavoro, offrendo informazioni, servizi di *matching* e percorsi di formazione professionale a breve termine. L'occupazione tende così a diventare il modo per poter accedere alla protezione dai rischi, e il lavoro tende a rimpiazzare l'assistenza. Al contrario, il modello uni-

versalistico, pur essendo orientato all'incremento dell'occupazione e all'elusione della trappola della dipendenza dal welfare facendo largo uso di politiche attive del lavoro, non insiste in modo particolare sulla riduzione delle garanzie e delle tutele e opera affinché i servizi per l'impiego offrano adeguate forme di inserimento lavorativo puntando sulla qualità dell'occupazione. In maniera simile Lødemel (2004) ritiene che oggi due principali approcci caratterizzino le politiche di attivazione: il primo definito *labour market attachment* e il secondo *human resource development* e mostra come il primo concepisca l'inclusione sociale soprattutto in riferimento all'inserimento individualizzato nel mercato del lavoro, con politiche di garanzia del reddito condizionate dalla disponibilità all'accettazione, da parte degli assistiti, di qualunque occasione di lavoro. E il secondo come un tentativo di sostituire una vecchia formula di sicurezza sociale con una nuova, intesa in termini di opportunità di partecipazione alla vita sociale e di sviluppo umano. Così come Dingelday (2007) individua due tendenze non alternative e spesso intrecciate nelle politiche di attivazione di vari paesi: quella definita «workfare», caratterizzata da pressioni coercitive verso l'inclusione nel mercato del lavoro, pena tagli alle garanzie sia in termini di entità economica che di durata, e quella presentata come *enabling*, che punta soprattutto sulla qualificazione dei servizi di collocamento e di formazione, con un'enfasi minore sulla riduzione dei sussidi per coloro che rifiutassero occasioni di lavoro di qualunque tipo, ovvero indifferenti rispetto a salario, qualità, livello di qualificazione, ecc. Ebbene, nella vicenda italiana presa in esame, sembra sia innanzitutto scartata qualsiasi possibile evoluzione verso un modello di protezione del lavoro un po' meno stratificato per settore economico, dimensioni di azienda, anzianità di contribuzione ed eleggibilità ai sussidi, dal momento che la decisione di intervenire con ammortizzatori sociali in deroga che includono nel debole sistema di protezione sociale del lavoro categorie di lavoratori e di imprese prima esclusi, è considerata una misura straordinaria del tutto contingente. L'accordo Stato-Regioni infatti recita: «il Governo e le Regioni concordano che il sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta una riforma degli ammortizzatori sociali [...], ma costituisce uno sforzo congiunto tra Stato e Regioni collegato all'eccezionalità dell'attuale situazione economica». In questo modo, uno dei problemi principali delle politiche del lavoro italiane, ovvero la mancata sincronizzazione nei più recenti processi di riforma (Treu e Biagi soprattutto) tra aumento della flessibilità in entrata e riorganizzazione del sistema degli ammortizzatori

RPS

Giuseppe Di Iorio, Roberto Rizza

sociali in uscita, viene purtroppo perpetuato. In altre parole, riecheggiando il titolo di un recente volume, la tendenza alla «*flex-in-security*» (Berton, Richiardi e Sacchi, 2009) è confermata e la chance che poteva essere offerta dalla crisi, il possibile avvio cioè di una stagione di revisione dell'inefficiente e ingiusto sistema di protezione sociale del lavoro in Italia, viene rigettata.

Per quanto concerne poi la capacità degli ammortizzatori sociali in deroga di operare verso obiettivi di *enablement* (o *empowerment*) delle persone e di *human resource development* grazie a servizi di (ri)collocamento e di formazione realmente efficaci, numerose paiono le criticità, come sta emergendo dalla interviste svolte a operatori e utenti. Da un lato, infatti, iniziative di formazione di breve termine e mirate paiono del tutto inefficaci al ricollocamento dei lavoratori e delle lavoratrici sia per l'attuale difficile congiuntura occupazionale, sia per la debole occupabilità dei cassintegrati e dei soggetti posti in mobilità; dall'altro, le attività di orientamento e di formazione spesso non sembrano in grado di incidere sulla rielaborazione, da parte dei beneficiari, dei motivi che hanno prodotto l'attuale situazione in un'ottica di riprogettazione del proprio percorso professionale o delle proprie aspirazioni rispetto al futuro. A questo proposito i dispositivi di policy attivati non hanno come obiettivo quello di incidere sulla capacità di aspirare (*capacity to aspire*) degli utenti (Appadurai, 2004), trasformando un evento traumatico in una nuova chance. Per fare questo sarebbe necessario lavorare sulle capacità delle persone, sui loro desideri, sulle abilità di produrre nuove narrazioni che possano mutare il corso degli eventi.

In altre parole, i servizi pubblici per l'impiego non stanno approfittando della loro attuale centralità nella gestione degli ammortizzatori sociali in deroga per elaborare percorsi di (re)inserimento che recuperino e sviluppino ulteriormente le capacità degli utenti. L'azione pubblica infatti si sta incentrando prioritariamente sull'imposizione di specifici comportamenti (accettare qualunque occasione di lavoro pena la sospensione del sostegno al reddito) e non pare messo a fuoco, accanto alla promozione della «capacità di lavorare» e del sostegno offerto dal mix di indennità e formule di (re)inserimento, la «capacità di agire», l'intervento cioè sul contesto sociale da parte degli utenti stessi, considerati come partner del processo di attivazione. Insistere prioritariamente sul concetto di occupabilità in un quadro di bassa qualità dell'occupazione non conduce molto lontano, soprattutto se si desidera perseguire l'obiettivo della società attiva e della società della conoscenza. Il rischio è che in assenza di un percorso serio di riqualifica-

zione e di sviluppo umano, il criterio dell'occupabilità, da meta finale da raggiungere, si trasformi in un prerequisito individuale dal quale viene fatta dipendere la possibilità stessa di accedere ai benefici e ai servizi erogati (Borghi e Rizza, 2006). Per uscire da questa impasse sarebbe innanzitutto necessaria l'individuazione di un legame tra politiche del lavoro, industriali, sociali (di conciliazione per esempio) ed educative, volta a costruire un contesto fertile per perseguire, al di là degli slogan, una società attiva e della conoscenza. Prevale un adattamento difficoltoso ad una realtà produttiva chiaramente declinante, soprattutto in termini di progettualità. Così facendo, il contesto di crisi e le ragioni profonde di ordine locale che l'hanno provocato, non vengono per nulla colpiti dalle politiche messe in atto.

Un secondo ordine di problemi che vorremmo evidenziare si riferisce all'estrema differenziazione e frammentazione della gestione degli ammortizzatori sociali in deroga a seconda del contesto locale. Dalla nostra ricostruzione emergerebbe, come abbiamo visto, la presenza di quattro modelli in cui si riconoscono le Regioni italiane che prevedono una maggiore o minore centralità dei Centri per l'impiego pubblici e dei fornitori di servizi privati. Si tratta di una tendenza già tradizionalmente presente nelle politiche socio-assistenziali del nostro paese (Fargion, 1997) e che, nel campo delle politiche del lavoro, è conseguente al processo di decentramento delle funzioni e del ruolo dell'attore pubblico centrale (almeno a partire dal d.lgs. 469/1997), nonché all'apertura a una pluralità di attori privati rispetto alle azioni di sostegno all'occupazione. Essa risponde alla consapevolezza maturata anche in ambito europeo, che l'efficacia dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro può essere maggiore se le relative funzioni sono collocate il più possibile vicino agli utenti finali del servizio. Un'idea che, come noto, si riferisce al principio di sussidiarietà e individua nel territorio il luogo ideale dell'incontro tra espressione dei bisogni e articolazione delle risposte in termini di policy.

Tuttavia, questa differenziazione degli interventi pare produrre una geografia della cittadinanza frammentata, con definizioni di diritti e doveri (nella logica dell'attivazione) articolati diversamente da luogo a luogo, nonché servizi di orientamento, di formazione e di (re)inserimento e loro relativa organizzazione estremamente differenziati. Oltre al fatto che fra i diversi modelli regionali e anche fra le Regioni appartenenti allo stesso modello, i criteri di eleggibilità, i benefici ottenuti e i servizi a disposizione dei percettori di ammortizzatori sociali in deroga variano anche considerevolmente.

RPS

Giuseppe Di Iacono, Roberto Rizza

La mancanza di una forte regia centrale prevista dalla *European employment strategy* allo scopo di ricondurre a uniformità il decentramento, non è stata realizzata nel sistema italiano che dunque, oltre a essere debole e poco generoso, non ha sviluppato, nonostante le politiche attive del lavoro messe in campo, un forte orientamento all'offerta. Anzi esso continua a rivolgersi prevalentemente alla domanda di lavoro con la prevalenza di incentivi all'occupazione ai quali è destinato il 40% della spesa totale, superiore di 16 punti percentuali rispetto a quanto si registra in media nell'Europa a 15, e non tanto con un orientamento volto alla promozione dello sviluppo economico, quanto con misure che dipendono dal ciclo e che dunque finiscono per agevolare le scelte degli imprenditori compiute su base congiunturale.

### Riferimenti bibliografici

- Appadurai A., 2004, *The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition*, in Rao V. e Walton M., *Culture and Public Action*, Stanford University Press, Stanford.
- Barbier J.C., 2008, *La longue marche vers l'Europe sociale*, Presses universitaires de France, Parigi.
- Berton F., Richiardi M. e Sacchi S., 2009, *Flex-insecurity*, Il Mulino, Bologna.
- Bonvin J.M., 2006, *Riforme della sfera pubblica e approccio della capacità. L'esperienza delle politiche dell'impiego*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 293-308.
- Bonvin J.M. e Favarque N., 2005, *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 47-78.
- Borghi V., 2007, *Do We Know Where We Are Going? Active Policies and Individualization in the Italian Context*, in Valkenburg B. e Van Berkel R. (a cura di), *Making It Personal*, Policy Press, Bristol.
- Borghi V. e Rizza R., 2006, *L'organizzazione sociale del lavoro*, Bruno Mondadori, Milano.
- Crespo Suárez E. e Serrano Pascual A., 2007, *Political Production of Individualized Subjects in the Paradoxical Discourse of the EU Institutions*, in Valkenburg B. e van Berkel R. (a cura di), *Making It Personal*, The Policy Press, Bristol.
- Fargion V., 1997, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia: regioni e politiche assistenziali dagli anni Settanta agli anni Novanta*, Il Mulino, Bologna.
- Dingelday I., 2007, *Between Workfare and Enablement*, «European Journal of Political Research», vol. 46, pp. 823-851.
- Isofin, 2010, *Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale*, Roma.

- Johansson H. e Hviden B., 2007, *Re-activating the Nordic Welfare States: Do We Find a Distinct Model?*, «International Journal of Sociology and Social Policy», vol. 27 (7/8), pp. 334-346.
- Liso F., 2008, *Gli ammortizzatori sociali*, in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Lødemel I., 2004, *The Development of Workfare within Social Activation Policies*, in Gallie D. (a cura di), *Resisting Marginalization: Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Lødemel I. e Trickey H. (a cura di), 2001, *An offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, The Policy Press, Bristol.
- Paci M., 2006, *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Reyneri E., 1996, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Sen A., 1992, *La disuguaglianza: un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.
- Valkenburg B. e van Berkel R. (a cura di), 2007, *Making It Personal*, The Policy Press, Bristol.
- van Berkel R. e Møller I.H., 2002, *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?*, The Policy Press, Bristol.
- van Berkel R. e Møller I.H., 2004, *The Experience of Activation Policies*, in Gallie D. (a cura di), 2004, *Resisting Marginalization: Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp. 223-242.
- Villa M., 2009, *La divisione territoriale delle politiche del lavoro: tra mutamenti e persistenze*, in Kazepov J. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.

RPS

Giuseppe Di Iacono, Roberto Rizza

