

## Le linee di politica attiva del lavoro nella Regione Umbria

Riepilogo dell'intervento al *Congreso Internacional "Las políticas de empleo en el ámbito local. Un estudio desde la perspectiva comparada España-Italia"*

Facultad de Derecho, Sala Judicial, Málaga, 16 de mayo

Stefano Bellomo-Università di Perugia

Versione provvisoria, non pubblicabile

### Alcuni dati generali generali sul contesto territoriale di riferimento e sul mercato del lavoro in Umbria

Al principio di questi sintetici appunti è utile fornire alcuni elementi che possono offrire un quadro di insieme immediato della realtà territoriale dell'Umbria, che si caratterizza per alcuni elementi di peculiarità. Innanzitutto per le ridotte dimensioni alle quali fa riscontro un dato proporzionato in termini di popolazione complessiva (circa 894.000 persone).

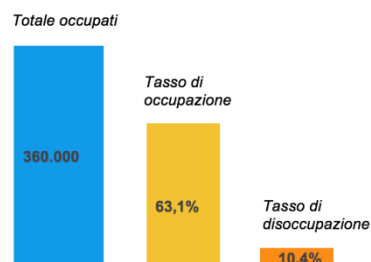
I dati più recenti facevano registrare un totale di 361.000 occupati su 399.000 unità di forze di lavoro. tuttavia, uno degli effetti della ripresa economica è stato rappresentato da un incremento delle persone in cerca di lavoro, attualmente quantificabili in 42.000. Secondo le ultime rilevazioni, il tasso di occupazione della regione si posiziona al di sopra della media nazionale, al 62,7% (media nazionale 56,2%), così come appare maggiormente positiva rispetto alla generale realtà italiana l'incidenza della disoccupazione, con un tasso del 10,5% contro una media nazionale dell'11,9%.

---

### I principali indicatori del lavoro in Umbria - 2015

Rispetto a prima della crisi il "profilo" del disoccupato è profondamente cambiato... Da "donna, italiana, giovane e laureata" a parità tra uomini e donne e tra italiani e stranieri.

Il problema però continua a colpire i giovani.



Dimensioni e caratteristiche del mercato del lavoro locale appaiono quindi marcatamente differenti rispetto a ciò che riscontra ad esempio, nelle più problematiche aree del Sud e del Centro dell'Italia.

Si riscontrano, alcuni elementi di problematicità che riflettono fenomeni più generali come, ad esempio, quello dei NEET, sul quale la ripresa economica ha avuto un'incidenza ancora sicuramente insufficiente. Basti pensare, seppur con riferimento ad un'area più ampia, che il numero delle persone che non rientrano tra le forze di lavoro pur trovandosi in età attiva sulla base della legislazione sul lavoro e della legislazione previdenziale. Si registrano infatti, sul totale della popolazione nella fascia di età tra 15 e 64 anni, 166.000 persone che rimangono tuttora fuori esclusi dalle forze di lavoro.

### **Gli effetti occupazionali della crisi economica e i primi segnali del suo superamento. I dati della crescita occupazionale e le persistenti aree di sofferenza del mercato del lavoro locale**

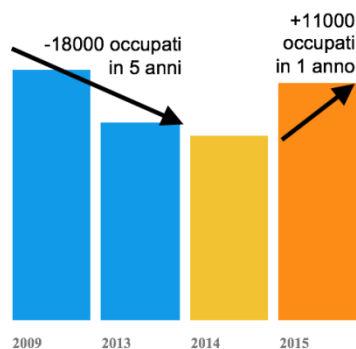
La crisi economica ha prodotto pesanti effetti sul mercato del lavoro regionale. Dal 2008 al 2013 il numero di occupati è calato di 18.000 unità; nel 2014 questo calo si è arrestata ma il numero di persone in cerca di lavoro avevano toccato quota 44.000 unità (+ 26.000 dal 2008). Nel 2015 ci sono importanti segnali di ripresa. Il numero di occupati è aumentato di ben 11.000 unità (360.000), una crescita importantissima nettamente superiore a quella media nazionale, anche se il dato della disoccupazione si assesta su di un valore ancora più che doppio di quello del 2008 (4,8%).

Nel riquadro che segue che riporta dato diffusi dall'Amministrazione Regionale, viene riepilogato l'andamento generale della disoccupazione in Umbria dal 2008 sino agli ultimi dati disponibili, relativi all'ultimo trimestre del 2015.

---

## Trend del mercato lavoro in Umbria

Gli ultimi dati positivi su occupazione e crescita, turismo e produzione industriale, dimostrano che l'Umbria si è rimessa in moto e tiene il passo delle regioni del Nord Italia.



Va anche rilevato che in relazione alle evoluzioni della legislazione statale (c.d. *Jobs Act*) a seguito delle riforme in materia di licenziamenti e grazie agli incentivi contributivi per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, i contratti a tempo indeterminato hanno registrato un incremento estremamente pronunciato (46,5% in un anno), mentre molto più ridotta è stata la crescita dei contratti di lavoro a tempo determinato (+3%). Vi è invece una decisa decrescita degli altri c.d. contratti di lavoro flessibile, a partire dai contratti di apprendistato (-16,3%) e in generale tutte le forme di contratto flessibile.

La crisi ha, contemporaneamente, cambiato anche lo stereotipo del disoccupato in Umbria. Prima, infatti, esso si configurava in misura prevalente come donna, italiana, giovane e laureata; ora invece la disoccupazione risulta più uniformemente diffusa per gli uomini quasi quanto per le donne e non riguarda più solo gli italiani ma, al contrario, è maggiormente presente nel caso degli stranieri, comunitari o legalmente soggiornanti, che prima erano prossimi alla piena occupazione. In effetti e come si vedrà tra poco, la vera linea di discriminazione appare essere in maniera sempre più evidente quella che separa i soggetti in possesso di un livello di scolarizzazione più elevato e di un corredo sufficientemente ampio di conoscenze professionali da coloro che versano in una situazione di più difficile occupabilità perché dotati di una preparazione professionale maggiormente limitata.

Le criticità della situazione occupazionale non possono comunque dirsi in via di sparizione. La disoccupazione continua comunque ad essere problematicamente elevata per i laureati anche se i livelli più alti si registrano per i meno scolarizzati;

pur continuando a colpire prevalentemente i giovani - che hanno subito, dapprima, il mancato rinnovo dei contratti trasformando i precari in disoccupati e poi il blocco del turnover prodotto dalla riforma pensionistica che ha fatto esplodere il fenomeno dei NEET - ha assunto livelli preoccupanti anche per gli adulti che prima vivevano una condizione prossima alla piena occupazione.

Quello della disoccupazione giovanile non è, quindi, l'unico fronte problematico, perché appare altrettanto seria la situazione degli adulti disoccupati e in cerca di lavoro. Se si analizzano i dati di flusso, comunque, si riscontra, a conferma di quanto poco sopra osservato, che la prevalenza delle cessazioni dei rapporti di lavoro, che rischia di non essere compensata da un numero equivalente di ingressi, riguarda la fascia di età 25-44 (83.000) e 45-54 (30.000) senza titolo di studio.

### **Gli strumenti di politica attiva del lavoro in ambito locale. Il programma Garanzia Giovani e gli interventi regionali**

Il quadro delle misure che in ambito regionale sono state dunque progettate per l'anno 2016 tiene conto di queste due grandi priorità, vale a dire quello dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro e del reinserimento lavorativo degli adulti disoccupati, al fine di diminuire l'impatto sociale, spesso estremamente negativo sia sul piano economico che su quello sociale, delle c.d. transizioni occupazionali.

Nel 2016 la Regione Umbria ha quindi adottato e concertato un piano di politiche attive del lavoro che ha un valore complessivo per il biennio 2016-2017 di 60 milioni di euro, destinando ai giovani 24 milioni di euro a finanziamento di misure a cui potranno accedere, una volta attuate, i giovani che hanno aderito al programma Garanzia Giovani e che non trovano copertura finanziaria nelle risorse del Piano Nazionale, al fine di dare continuità ad un programma che ad oggi in Umbria ha prodotto un impatto occupazionale che secondo l'Amministrazione Regionale può essere considerato significativamente positivo.

Dalle comunicazioni obbligatorie che sono state ricevute dai Centri per l'impiego e che fotografano emerge che su un totale di 14.175 giovani che sono stati più fattivamente coinvolti in Umbria nel programma (si intendono per tali quelli che, dopo l'iscrizione, hanno avuto un colloquio con il Centro per l'Impiego) sono oltre 4.300 i giovani che successivamente alla presa in carico hanno avuto una occasione di lavoro (30,4% dei presi in carico), e tra essi 2.122 sono quelli che hanno avuto un contratto di lavoro "incentivabile" (15%), trattandosi di un contratto a tempo indeterminato (736), o di apprendistato (815), o di un contratto a termine di durata superiore ai 6 mesi (571), dati significativamente positivi considerando che la maggior parte dei giovani che hanno aderito al programma sono ancora impegnati nella fruizione delle politiche attive loro offerte.

## **La ricerca di strumenti di intervento sulla disoccupazione degli adulti e il potenziamento del c.d. assegno individuale di ricollocazione come forma di concorso tra le politiche attive elaborate in ambito statale e quelle progettate a livello locale**

Attualmente, il sistema ed il quadro normativo delle politiche attive del lavoro si trovano in Italia in una fase di profonda trasformazione. In particolare, una radicale revisione è stata operata, in attuazione di una parte del più generale disegno di riforma della legislazione del lavoro tracciato all'interno della legge delega n. 183 del 2014, dal D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150, un provvedimento che proprio in questi mesi sta ricevendo la sua prima attuazione.

Una delle misure che hanno maggiormente riscosso attenzione da parte degli osservatori è quella del c.d. assegno di ricollocazione regolato dall'art. 23 di questo decreto legislativo. Si tratta di una misura che si sostanzia nella concessione di una somma da impiegare in iniziative finalizzate alla ricollocazione, che può essere richiesta da ogni disoccupato che debba percepire la versione attuale dell'indennità di disoccupazione (oggi denominata NASPI, acronimo per Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) per più di quattro mesi.

*Questa somma, dice il testo legislativo, “è spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro presso i centri per l'impiego o presso i soggetti privati accreditati.... La scelta del centro per l'impiego o dell'operatore accreditato è riservata al disoccupato titolare dell'assegno di ricollocazione. Il servizio è richiesto dal disoccupato, a pena di decadenza dallo stato di disoccupazione e dalla prestazione a sostegno del reddito, entro due mesi dalla data di rilascio dell'assegno e ha una durata di sei mesi, prorogabile per altri sei nel caso non sia stato consumato l'intero ammontare dell'assegno”.*

L'assegno di ricollocazione è, dunque, destinato a finanziare un servizio che il disoccupato può richiedere ad un operatore pubblico o privato accreditato. La richiesta del servizio di assistenza alla ricollocazione, per tutta la sua durata, sospende il patto di servizio personalizzato eventualmente stipulato ai sensi dell'articolo 20. La norma specifica che il servizio di assistenza alla ricollocazione deve prevedere:

- a) l'affiancamento di un tutor;
- b) il programma di ricerca intensiva della nuova occupazione e la relativa area, con eventuale percorso di riqualificazione professionale mirata a sbocchi occupazionali esistenti nell'area stessa;
- c) l'assunzione dell'onere del disoccupato/beneficiario dell'assegno di svolgere le attività individuate dal tutor;

d) l'assunzione dell'onere del disoccupato/beneficiario dell'assegno di accettare l'offerta di lavoro congrua rispetto alle sue capacità, aspirazioni, e possibilità effettive, in rapporto alle condizioni del mercato del lavoro nel territorio di riferimento nonché al periodo di disoccupazione;

e) l'obbligo per il soggetto erogatore del servizio di comunicare ai soggetti pubblici tenuti a sovrintendere alla ricollocazione il rifiuto ingiustificato, da parte della persona interessata, di svolgere una delle attività incluse nel servizio, o di una offerta di lavoro congrua;

f) la sospensione del servizio nel caso di assunzione in prova, o a termine, con eventuale ripresa del servizio stesso dopo l'eventuale conclusione del rapporto entro il termine di sei mesi.

L'attuazione di questa misura di politica attiva rientra, per la maggior parte dei suoi aspetti, nella competenza di un nuovo organismo centrale denominato Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL). La creazione dell'ANPAL costituisce un riflesso di una più generale tendenza verso una revisione del modello decentrato che potrà esplicarsi in forma ancora più intensa in caso di approvazione (il *referendum* popolare confermativo è previsto per il prossimo ottobre) della riforma costituzionale approvata dal Parlamento italiano nei primi mesi del 2016, che prevede un deciso ridimensionamento, soprattutto sul versante delle competenze legislative, del ruolo delle Regioni, anche con specifico riferimento ai temi della tutela e sicurezza del lavoro e delle politiche attive.

La direttrice di intervento seguita dalla Regione è quella di un ulteriore rafforzamento di questo strumento, attraverso l'investimento di risorse aggiuntive rispetto a quelle previste dalla legislazione statale.

Di conseguenza, il Piano Regionale per il 2016 ha previsto che gli interventi realizzati con la modalità di intervento dell'assegno di ricollocazione saranno oggetto di un ulteriore finanziamento regionale di 16.000.000 euro.

Si tratta di una scelta in linea con le linee di intervento assunte in numerose altre regioni, dove le Amministrazioni locali hanno inteso non solo potenziare gli interventi per i destinatari già individuati dalla legislazione statale, ma anche estendere queste misure di politica attiva a soggetti non rientranti nell'ambito di applicazione come definito dalla legislazione nazionale, favorendo così un ampliamento complessivo non solo del bacino di utenza di questa misura, ma anche del "mercato" in cui i soggetti accreditati si trovano ad operare, al fine di favorire anche attraverso la leva economica l'efficacia dei loro interventi.

**Le misure finalizzate all'arricchimento professionale e gli interventi a supporto dell'innovazione delle imprese**

Accanto alla forma di intervento in tema di assegno di ricollocazione, marcatamente impostata in chiave di sussidiarietà tra interventi statali e politiche attive elaborate in ambito locale, il piano 2016 delle politiche attive regionali prevede altre due forme di intervento dirette a favorire l'arricchimento professionale dei prestatori di lavoro, tanto nella prospettiva dell'ausilio alla collocazione o ricollocazione quanto in quella dello sviluppo delle imprese e della connessa programmazione di nuove assunzioni.

Una somma di 8 milioni di euro è stata quindi destinata al finanziamento di iniziative per l'innovazione e la ricerca, che richiedono strumenti di intervento specificamente orientati ad individuare da un lato fabbisogni su mercato del lavoro legati all'innovazione delle imprese attraverso il ruolo e la qualificazione delle agenzie formative con la proposizione di percorsi integrati di formazione, tirocinio e incentivi all'assunzione.

In sostanza, l'intervento è diretto a finanziare la formazione di lavoratori che potranno essere indirizzati verso le occasioni di impiego più strettamente connesse all'innovazione. L'intento di predisporre le condizioni, anche di carattere normativo, maggiormente congeniale alla diffusione di nuove professionalità trova riscontro anche nella legislazione statale ed è rispecchiato in particolare dalle previsioni di un disegno di legge attualmente in discussione in Parlamento che intende favorire lo sviluppo di forme di "lavoro agile" (*smartworking*) mediante modalità flessibili di esecuzione della prestazione lavorativa ma senza riduzione del corredo protettivo rispetto a quello di cui possono avvalersi i lavoratori che svolgono la propria attività lavorativa con modalità tradizionali.

Altri 8 milioni di euro sono destinati alle imprese che intendono realizzare programmi di sviluppo per incrementare il proprio organico e che necessitano di figure "ad hoc" da formare all'interno dell'azienda, anche attraverso tirocini che prevedano un affiancamento da parte di personale già esperto e si concludano con una assunzione stabile incentivata.

Si tratta di una declinazione in chiave di espansione occupazionale degli intenti formativi che tradizionalmente vengono perseguiti attraverso i cosiddetti interventi di arricchimento del bagaglio professionale dei prestatori di lavoro che vengono ricondotti all'espressione "formazione continua".

I temi connessi alla formazione sono destinati del resto ad acquistare una maggiore importanza anche in relazione alle direttrici generali di cambiamento della disciplina del rapporto di lavoro. Ciò con particolare riferimento alla recente riforma dello *ius variandi*, il cui ambito di esercizio oggi si estende a tutti i compiti lavorativi che sono inclusi nel livello di inquadramento del prestatore di lavoro, anche significativamente diversi, sul piano contenutistico, dagli ultimi compiti ("mansioni") assegnati al lavoratore.

Un tale ampliamento del potere direttivo non può non avere, però, come contraltare, il riconoscimento legislativo di un obbligo formativo che l'imprenditore è tenuto ad assolvere ogni qual volta intenda adibire il lavoratore ad attività lavorative profondamente differenti da quelle svolte in precedenza e che per questo richiedano necessariamente una integrazione e in alcuni casi una vera e propria riconversione delle conoscenze e delle capacità professionali del lavoratore. Anche su questo versante, quindi, è auspicabile che gli interventi di politica attiva appaiano coordinati e congeniali al nuovo apparato regolativo.

Da questa corrispondenza, infatti, possono scaturire implicazioni positive sia sul versante del mercato del lavoro interno all'azienda, quanto su quello esterno. Da un lato, gli interventi di politica attiva possono assecondare la propensione al cambiamento organizzativo senza che la realizzazione di tali processi possa dar luogo a conseguenze negative sul piano occupazionale nei confronti dei prestatori di lavoro meno preparati al cambiamento e maggiormente bisognosi di interventi di riqualificazione.

Dall'altro e in una prospettiva più consueta, gli interventi di adeguamento e aggiornamento della professionalità dei prestatori di lavoro supportati dalle istituzioni preposte alla realizzazione delle misure di politica attiva permettono di accrescere significativamente l'occupabilità del lavoratore e quindi anche la sua capacità di circolare nel mercato del lavoro esterno, con potenziale ad auspicabile riduzione dei momenti di transizione occupazionale.