

Lavoro e protezione sociale in ambito locale: la Regione Campania*

a cura di:**

Marco Esposito

(Ordinario di Diritto del Lavoro – Università di Napoli “Parthenope”)

Emilia Davino

*(Borsista del Dottorato di ricerca in “Diritto e Istituzioni economico-sociali” –
Università “Parthenope”*

Eufrasia Sena

(Ricercatrice di Diritto del Lavoro - Università di Napoli “Parthenope”)

CAPITOLO 1

LE COMPETENZE REGIONALI IN MATERIA DI LAVORO

1. *Il quadro normativo*

L’assetto delle competenze regionali in materia di lavoro è, al momento, in una fase di rivisitazione alla luce del d.d.l. AS 1429-D, che mira a modificare l’art. 117 Cost. e a “ricentralizzare” la disciplina della tutela e sicurezza del lavoro e delle politiche attive, oltre che della formazione professionale, trasferendola nelle mani esclusive dello Stato.

Sino al momento di approvazione del disegno di riforma costituzionale, tuttavia, il quadro normativo di riferimento è l’art. 117 Cost. nella forma vigente, che non pochi problemi interpretativi ha suscitato sino ad oggi. Difatti, la formulazione dell’art. 117 è in alcuni punti fallace e lacunosa, tanto da creare dubbi sulla riconducibilità di alcune materie, in particolare in ambito di lavoro, alla competenza statale o regionale, concorrente o esclusiva.

È il caso dell’art. 117 co. 3, che riconduce alla competenza concorrente Stato - Regioni la materia “tutela e sicurezza del lavoro”; tale formula è tanto ampia quanto ingannevole perché rende incerto il limite delle competenze regionali in materia del lavoro. Al punto che la Corte Costituzionale, per delimitarne i confini, si è pronunciata riconoscendo che, pur non potendo stabilirsi in modo tassativo ed assoluto quali materie debbano rientrarvi, dovendocisi rifare al caso concreto, certamente rientrano nella “tutela e sicurezza del lavoro” la disciplina dei servizi per l’impiego e del collocamento; spettando dunque allo Stato il potere di tracciare le linee essenziali della disciplina e alla Regione l’emanazione delle norme di dettaglio. Essendo ciò compatibile con la potestà esclusiva di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all’art. 117, co. 2, lett. m)¹.

* *Versione ad uso interno del gruppo di ricerca. Non pubblicabile.*

** *Gli Autori ringraziano la dottoressa Carmen Coscia per il prezioso supporto fornito nel reperimento delle fonti in materia di protezione sociale.*

¹ Cfr. sentt. Corte Cost. 50, 219, 234, 384 del 2005.

Ma non è questa l'unica materia che ha creato equivoci. Difatti, la formulazione dell'art. 117 Cost. ha destato perplessità anche in ambito di formazione professionale, non essendovi alcun riferimento espresso ad esso e dovendosi presumere, dunque, rientri nella competenza esclusiva regionale. In base a quanto chiarito dalla Corte costituzionale, infatti, la competenza esclusiva delle Regioni in tale materia riguarda quei percorsi di istruzione e formazione professionali pubblici che possono essere impartiti sia negli istituti scolastici a ciò destinati sia mediante strutture proprie che le Regioni possono approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengono stipulati accordi². La formazione interna invece, che i datori di lavoro offrono nell'ambito del rapporto di lavoro, rientra nella competenza esclusiva dello Stato, in quanto attinente all'ordinamento civile.

È lungo questo solco tracciato dall'art. 117 Cost., alla luce dei criteri interpretativi della Corte Cost., che si muove la potestà regionale, concentrandosi particolarmente sulla tutela dell'occupazione, tanto attraverso politiche attive e passive quanto mediante strumenti di contrasto all'occupazione irregolare, oltre che sugli investimenti in formazione.

In quest'ottica, in particolare alla luce della potestà concorrente Stato-Regioni, può notarsi che il quadro normativo che emerge dalla produzione legislativa nazionale degli anni più recenti sembra indirizzato proprio al potenziamento del sistema dei servizi per il lavoro e verso il disegno di un sistema a rete in cui cooperino amministrazioni pubbliche, istituzioni, rappresentanze, operatori privati e del terzo settore. In tale sistema, un ruolo fondamentale è svolto, dunque, dalle Regioni, le quali sono impegnate, tanto alla luce del principio di sussidiarietà quanto in base alle ultime disposizioni legislative, a garantire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di servizi e politiche attive, in particolare dal punto di vista della loro gestione operativa.

Difatti, nonostante la riforma costituzionale in fase avanzata di discussione parlamentare (d.d.l. AS 1429-D), alla luce degli ultimi interventi e dell'interpretazione della combinazione delle varie norme (rinvenibili non solo nella l. delega 183/2014, ma anche nel d. lgs. attuativo n. 150/15 e nel d.l. n. 78/2015, conv. con modificazioni in l. n. 125/15, oltre che nell'accordo quadro del 30 luglio 2015 in materia di politiche attive), appare evidente sia rafforzato il sistema di collaborazione interistituzionale tra Stato - Regioni e Province autonome. Le strutture Regionali, dunque, fanno oggi parte della Rete dei Servizi Nazionale, ANPAL, e detengono la competenza in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro. Allo scopo di garantire al meglio l'erogazione dei servizi per l'impiego ed i livelli essenziali delle prestazioni, il Ministero del Lavoro e le Regioni stipulano una convenzione finalizzata proprio al regolamento dei propri rapporti ed obblighi in materia. Così che mentre al Ministero del Lavoro competono gli Indirizzi generali in materia di politiche attive del lavoro e, tra gli altri, la verifica e il controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro, l'ANPAL diventa il centro di coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro; alla Regione o Provincia autonoma, invece, restano assegnate le competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro, e in particolare:

a. *identificazione della strategia regionale per l'occupazione*, in coerenza con gli indirizzi generali definiti ai sensi dell'art. 2, del D.Lgs. n. 150/2015;

b. *accreditamento degli enti di formazione*, nell'ambito dei criteri definiti ai sensi dell'art. 3, c. 4 (Istituzione dell'ANPAL), del D.Lgs. n. 150/2015;

² Sentt. Corte Cost. . 50/2005; 42/2006; 21/2007 e 287/2012.

c. interventi volti a favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

Inoltre, alla Regione o Provincia autonoma spetta la competenza in materia di gestione operativa delle politiche attive e la responsabilità dei Centri per l'Impiego. Per di più, le strutture regionali sono tenute ad individuare misure di attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio della regione o della provincia autonoma; a garantire i servizi per i disabili e l'avviamento a selezione nei casi previsti dall'art. 16 l. n. 56/1987, salva diversa attribuzione all'ANPAL. Devono essere predisposte, altresì, attività di orientamento, ausilio, avviamento alla formazione e accompagnamento al lavoro.

Ai fini dell'erogazione delle politiche attive la Regione si avvale dell'utilizzo coordinato dei fondi nazionali e regionali nonché dei Programmi operativi cofinanziati dal FSE e dai fondi nazionali, nel rispetto dei regolamenti dell'Unione Europea in materia di fondi strutturali.

La Regione Campania ha stipulato una convenzione con il Ministero del Lavoro il 22 dicembre 2015 e si è impegnata a gestire i servizi per l'impiego nelle modalità previste dal d.lgs. 150/15, ricorrendo anche all'avvalimento del personale delle Province, proprio allo scopo di garantire la continuità delle attività connesse con i servizi di politica attiva del lavoro a seguito della soppressione delle stesse.

La Regione Campania ha altresì previsto che, oltre che tramite i Centri dell'Impiego, svolgerà, in via transitoria, i compiti e le funzioni e gli obblighi in materia di servizi e politiche attive del lavoro mediante il coinvolgimento dei soggetti accreditati. In Campania, difatti, risultano accreditati 75 soggetti, per un totale di 117 sportelli destinati ai servizi per l'impiego³.

Il miglioramento della gestione del mercato del lavoro si rende particolarmente necessario ed è opportuno prendere atto dell'importanza del ruolo della Regione, in quanto essa è tenuta ad adottare le misure necessarie tenendo conto delle situazioni ed esigenze concrete, variabili anche in base al contesto geografico. Ciò vale ancor di più per la Regione Campania, caratterizzata da un mercato del lavoro interessato da dinamiche negative dei suoi principali indicatori, con ulteriori peggioramenti legati alle criticità strutturali dell'economia regionale e determinati dalla crisi economica. Difatti, il contenimento delle componenti della domanda interna, consumi e investimenti, la scarsa apertura ai mercati esteri e la contenuta dinamica delle esportazioni si traducono in persistenti andamenti negativi del PIL regionale e dal livello del Pil pro capite, che resta ancora a livelli inferiori a quelli registrati nel 2007 e pone la Campania penultima nella graduatoria delle regioni.

Il mercato del lavoro regionale non è altro che la sintesi di questa situazione ed è per questo che i livelli delle sue principali grandezze, l'occupazione, la condizione femminile e quella giovanile, si attestano tra i valori più negativi del Paese e dello stesso Mezzogiorno.

2. Principali riferimenti normativi regionali:

- Legge Regionale 13 novembre 2009 n.14 "Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di Lavoro e Formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro";

³ Secondo i dati forniti da Italia Lavoro S.p.a. aggiornati al 15 febbraio 2016 e riportati in "Programma ACT-azioni di sostegno per l'attuazione sul territorio delle politiche del lavoro. Gli accreditati ai servizi per il lavoro in Italia".

- Legge Regionale 20 luglio 2010 n.7 “Norme per garantire risparmio, trasparenza ed efficienza in Regione Campania”;
- Legge Regionale 10 luglio 2012 n. 20 “Testo Unico dell’apprendistato della regione Campania”
- Legge Regionale 9 agosto 2013 n. 11 “Disposizioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e qualità del lavoro”;
- Regolamento 29 novembre 2013 “Modifiche al Regolamento regionale 2 aprile 2010 n. 9 “Regolamento di attuazione di cui alla l.r. n. 14 del 18 novembre 2009, art. 54, co. 1, lett. b)”;
- Delibera di Giunta Regionale n. 1847 del 18 dicembre 2009 Approvazione del Regolamento di attuazione di cui all'art. 54 comma 1 lettera A) della legge 18 novembre 2009 n. 14;
- Delibera di Giunta Regionale n. 1849 del 18 dicembre 2009 Approvazione del Regolamento di attuazione di cui all'art. 54 comma 1 lettera B) della legge 18 novembre 2009 n. 14;
- Delibera di Giunta Regionale n. 690 dell’8 ottobre 2010 “Campania al Lavoro Piano straordinario per il lavoro”;
- Delibera di Giunta Regionale n. 482 del 26 settembre 2011 Approvazione delle Linee guida per il potenziamento dei servizi per il lavoro “Masterplan Campania”.

CAPITOLO 2

POLITICHE ATTIVE E SERVIZI PER IL LAVORO

1. Il riparto di competenze tra Regione, EE.LL. e soggetti terzi

La normativa regionale della Campania definisce il sistema integrato dei servizi all’impiego ed individua le responsabilità dei soggetti istituzionali per la realizzazione delle attività. Anche se è da premettere che essa, alla luce del nuovo assetto dei servizi per l’impiego e della legge di stabilità della regione Campania, che procede alla soppressione e al riordino di alcuni enti, necessiterebbe di una revisione per la ridefinizione degli assetti.

Difatti, la legge regionale 14/2009 ripartisce i compiti tra Regione e Province, affidando alla Regione Campania azioni di indirizzo, programmazione e monitoraggio dei servizi per il lavoro. Essa è, altresì, responsabile del consolidamento delle infrastrutture tecnologiche, dell’innovazione metodologica ed organizzativa della rete dei servizi. Posta come punto focale dell’intero network la, Regione Campania è chiamata dalla legge in esame a sviluppare continuamente la qualificazione delle relazioni di interscambio e di cooperazione tra i diversi nodi della rete, promuovendone le attività sinergiche. In particolare alla Regione competono funzioni di indirizzo, programmazione, innovazione, monitoraggio e valutazione dei servizi e delle politiche per il lavoro; regolamentazione del mercato del lavoro regionale, con particolare riferimento alla rete regionale dei servizi per il lavoro e alle modalità di raccordo tra operatori pubblici e privati; attuazione di azioni di sistema dirette al

consolidamento delle infrastrutture tecnologiche e al governo del sistema informativo lavoro regionale, al coordinamento dei sistemi informativi locali e alla gestione del nodo regionale; innovazione metodologica ed organizzativa, per il rafforzamento e la qualificazione della rete di relazioni di interscambio e di cooperazione con altri servizi; definizione dei Livelli essenziali prestazioni (LEP); e, infine, monitoraggio del sistema dei servizi⁴.

La Regione svolge i propri compiti attraverso le strutture amministrative dell'Assessorato al Lavoro e si avvale dell'assistenza tecnica dell'ARLAS⁵ al fine di assicurare efficacia alle azioni di sistema, efficiente *governance* istituzionale e uniformità nei livelli minimi di prestazioni e di erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Le Province, invece, secondo la legge sono deputate a presiedere alla programmazione territoriale delle politiche per il lavoro e attivano l'organizzazione e la gestione dei SPI, verso i quali sono responsabili del loro sviluppo efficace. Nell'ottica della costruzione del *network* predisposto da tale legge, le Province rappresentano il nodo centrale attraverso il quale si sostanziano le relazioni di cooperazione tra soggetti chiamati all'attuazione delle politiche e alla qualificazione del sistema dei servizi. Alle Province competono funzioni di programmazione territoriale delle politiche per il lavoro; di raccordo e coordinamento delle politiche e dei servizi per l'impiego nel contesto territoriale di riferimento, per la realizzazione di interventi utili all'inserimento delle persone nel mercato del lavoro, al soddisfacimento delle esigenze delle imprese e allo sviluppo dei livelli occupazionali e della qualità del lavoro; di gestione amministrativa del sistema di competenza territoriale; di organizzazione e gestione dei servizi per l'impiego con responsabilità sull'erogazione di prestazioni sulla base dei LEP, dell'implementazione dei relativi standard di qualità, della gestione delle relazioni di interscambio e di cooperazione con altri servizi e, in via generale alle azioni di rilievo locale; ancora, di gestione dei sistemi informativi locali; di coordinamento delle reti locali dei servizi per l'impiego e attivazione delle relazioni di cooperazione e collaborazione tra i soggetti che costituiscono i sistemi provinciali attraverso la gestione di convenzioni. Le direzioni provinciali del lavoro, secondo la legge in esame, con le loro articolazioni territoriali dei centri per l'impiego sono nodi operativi della rete dei servizi.

Le Province realizzano, secondo gli indirizzi del *Masterplan* Regionale, i piani provinciali che, danno attuazione sul territorio alle politiche di sostegno del mercato del lavoro.

Tuttavia, alla luce del mutamento delle funzioni delle Province e della privazione di quelle "non fondamentali", tra le quali i servizi per l'impiego, avutosi con l. 56/2014, e in virtù dell'Accordo tra Stato e Regioni dell'11 settembre 2014 volto al riordino delle stesse, lo Stato e Regioni si sono impegnate a garantire, ciascuno per le materie di rispettiva competenza, la piena applicazione di principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Per di più, nelle more dell'attuazione del processo di riordino delle funzioni connesse alle politiche attive del lavoro e al solo fine di consentire la continuità dei servizi erogati dai centri per l'impiego, le Province e le Città metropolitane possono stipulare, a condizione che venga garantito l'equilibrio di parte corrente nel periodo interessato dai contratti stessi, contratti di lavoro a tempo determinato alle medesime finalità e condizioni, per l'esercizio dei predetti

⁴ Tuttavia, alla luce della ridefinizione dell'assetto dei servizi per l'impiego alcune di queste competenze, come la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sono state trasferite al Ministero del lavoro.

⁵ Che, però, alla luce della legge di stabilità per il 2016 della Regione Campania è stata soppressa, con passaggio delle funzioni alla regione senza aggravio di costi.

servizi, e con scadenza non successiva al 31 dicembre 2016, anche nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2014⁶.

Oltretutto, la normativa nazionale amplia la platea dei soggetti autorizzati a svolgere attività di intermediazione per la ricerca di lavoro, prevedendo norme e vincoli di comportamento per tali soggetti. Oltre alle Agenzie del lavoro sono autorizzati:

1. Università pubbliche e private, che hanno l'obbligo di conferire alla borsa continua nazionale del lavoro i curricula dei propri laureati;

2. le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale che possono svolgere l'attività anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate

3. le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, i comuni singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, che, in attesa delle normative regionali, hanno la possibilità di chiedere direttamente al Ministero del lavoro l'iscrizione nell'apposita sezione dell'albo delle agenzie per il lavoro;

4. le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale – ma anche regionale - e aventi come oggetto la tutela, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, del lavoro, della formazione o delle disabilità;

5. gli enti bilaterali, ove ne ricorrano i presupposti richiesti, che possono operare con le stesse modalità previste per le associazioni di cui al punto 2 ossia anche per il tramite di "società di servizi controllate".

6. i gestori di siti internet, a condizione che svolgano l'attività senza finalità di lucro e fermo restando l'invio di ogni informazione utile alla borsa continua nonché a condizione della pubblicazione sul sito medesimo dei propri dati identificativi.

L'integrazione nella rete dei servizi dei soggetti autorizzati, nelle more della definizione dei sistemi di accreditamento regionale, rappresenta un fattore di valorizzazione del sistema integrato regionale dei servizi all'impiego e un elemento di novità per quanto attiene la costruzione di nuove relazioni di cooperazione tra pubblico e privato e di norme di comportamento comuni. L'integrazione tra la rete dei soggetti autorizzati e la rete dei servizi pubblici costituisce una delle sfide che il sistema pubblico di *governance*, in particolare a livello regionale, è chiamato ad affrontare per qualificare i processi di cooperazione istituzionale e interorganizzativa, per gestire e condividere le conoscenze e le informazioni in possesso di diverse organizzazioni, incrementare le relazioni e l'intensità degli scambi tra soggetti mediante processi di aggregazione stabili che favoriscono l'interlocazione istituzionale.

1.1. Segue. Le Università e la rete dei servizi di orientamento post-laurea e Job placement

Un primo passo per l'integrazione e l'allargamento della rete dei servizi si realizza con la stipula del Protocollo di Intesa tra Regione Campania e i sette Atenei della Campania. La normativa nazionale autorizza le Università, ai sensi dell'art 48, comma 3 della legge 4 novembre 2010 n. 183, allo svolgimento delle attività di intermediazione, a condizione che svolgano tale attività senza finalità di lucro e conferiscano alla Borsa continua nazionale del lavoro secondo le modalità previste con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche

⁶Decreto Legge 19 giugno 2015, n. 78 "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali", convertito in l. 125/15.

Sociali, di concerto con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, i curricula dei propri studenti che sono resi pubblici anche nei siti Internet dell'Ateneo per dodici mesi successivi alla data di conseguimento del diploma di laurea e con l'obbligo di invio alla Borsa Continua Nazionale del lavoro di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro.

Gli Atenei della Campania pongono in essere servizi di orientamento post-laurea e *Job placement*, attivati anche grazie al sostegno del progetto FIO (Formazione e Innovazione per l'Occupazione), promosso e finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Essi rappresentano una mappa diffusa di Servizi e Uffici di *Placement*, rispondendo alle specifiche esigenze dei laureati.

Per dare corso agli impegni assunti dalla Regione Campania in sede di stipula dell'Accordo di Programma Quadro, siglato con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e Ricerca e i sette Atenei della Campania, per la realizzazione di adeguate forme di gestione coordinata sul territorio regionale delle attività formative nonché di alcuni servizi agli studenti, utilizzando in maniera efficiente e razionale le risorse disponibili per un miglioramento complessivo del sistema universitario regionale, è stato stipulato il Protocollo di intesa tra la Regione Campania e i sette Atenei della Campania; esso intende promuovere azioni rivolte alla integrazione dei servizi di orientamento post-laurea e *Job placement*, nel sistema integrato dei servizi per il lavoro. Questo strumento consente l'avvio della sperimentazione per l'integrazione di un nuovo nodo alla rete dei servizi: i sette Atenei della Campania si impegnano infatti a costituire un coordinamento regionale dei servizi di *placement* che partecipa, come componente del sistema dei servizi integrati regionali all'impiego, al Tavolo Tecnico Istituzionale del *Masterplan* dei servizi all'impiego, impegnandosi alla definizione e al rispetto delle norme di comportamento dei nodi della rete. Le Università si impegnano alla redazione di un piano di intervento regionale, da integrare nel *Masterplan* dei servizi all'impiego, che si riconosca in un progetto interuniversitario e guardi alle Università e ai loro servizi di orientamento dopo-laurea e *Job Placement* come parte del sistema delle politiche del lavoro regionale; oltre che a definire accordi tecnici per l'integrazione e il conferimento delle informazioni relative ai laureati ai sistemi informativi regionali e nazionali.

I servizi che i nodi della rete devono assicurare ai cittadini e alle imprese sono indicati dalla normativa regionale (art. 14 del Regolamento attuativo della legge regionale n. 14/2009). Essi riguardano: a) accoglienza ed informazione orientativa sulle opportunità del mercato del lavoro locale, sugli incentivi e sulle politiche per l'inserimento lavorativo o per la promozione di lavoro autonomo, sugli strumenti di previdenza, assicurazione, sicurezza, tutela e qualità del lavoro, nonché sull'accesso al sistema formativo regionale; b) consulenza orientativa individuale e conferenze orientative di gruppo; c) consultazione delle banche dati su domanda e offerta di lavoro e sull'offerta formativa e messa a disposizione di punti internet; d) ricezione, gestione ed elaborazione delle comunicazioni obbligatorie sui rapporti di lavoro da parte dei datori di lavoro privati, degli enti pubblici economici, delle pubbliche amministrazioni e delle agenzie di somministrazione, relative ad assunzioni, proroghe, trasformazioni, variazioni o cessazioni dei rapporti di lavoro, secondo quanto stabilito dall'articolo 4 bis del decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 181, introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 19 dicembre 2002 n. 297; e) aggiornamento dell'elenco anagrafico e delle schede professionali dei lavoratori e trasmissione dei dati ai sensi della disciplina statale; f) tenuta delle liste di cui all'articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre

1963 n. 2053 e all'articolo 6 della legge 23 luglio 1991 n. 223; g) inserimento lavorativo mirato dei disabili, secondo quanto disposto dal Titolo VI, Capo II della legge n. 14/2009; h) mediazione interculturale per favorire l'inserimento lavorativo e l'integrazione sociale dei lavoratori stranieri immigrati; i) avviamento a selezione del personale della pubblica amministrazione per le qualifiche di cui all'articolo 35, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165; j) preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro; k) accertamento, certificazione e verifica periodica dello stato di disoccupazione, ovvero della sospensione o della perdita di esso; l) colloqui periodici di orientamento con i soggetti di cui sia certificato lo stato di disoccupazione; m) proposta di adesione a iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o riqualificazione professionale o ad altra misura che favorisca l'integrazione professionale; n) sottoscrizione con ciascun disoccupato di un "patto di servizio", che prevede il diritto alla specifica fruizione dei servizi erogati dal Centro e l'obbligo del rispetto delle misure concordate. o) misure personalizzate di promozione dell'inserimento al lavoro, anche attraverso piani individuali; p) attuazione dei programmi di accesso agli strumenti di orientamento e assistenza ai disoccupati, agli inoccupati, ai soggetti in cerca di occupazione, ai lavoratori in difficoltà o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro; q) rilevazione dei fabbisogni formativi finalizzata all'attivazione di misure attive e personalizzate di formazione professionale e inserimento lavorativo; r) accoglienza dei giovani in obbligo formativo e verifica dei percorsi formativi integrati e personalizzati; s) sostegno ai lavoratori per la certificazione del bilancio delle competenze; t) supporto alla gestione del libretto formativo; u) informazione, servizio e consulenza alle imprese, finalizzati alla salvaguardia e alla crescita dei livelli occupazionali; v) azioni specifiche di sviluppo dell'occupazione e di sostegno all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in particolare ai fini del contrasto della disoccupazione di lunga durata, della disoccupazione femminile e di quella giovanile e per favorire la conciliazione tra i tempi di vita e di cura e i tempi di lavoro anche mediante la collaborazione ed il coordinamento con gli Enti Bilaterali; w) ogni altro servizio per l'inserimento delle persone nel mercato del lavoro, il soddisfacimento delle esigenze occupazionali delle imprese e lo sviluppo dei livelli occupazionali e della qualità del lavoro.

2. Il "Masterplan" della Regione Campania, nel dettaglio

Nel rispetto delle competenze dei diversi soggetti responsabili il *Masterplan* regionale della Campania interviene per definire l'assetto della rete, i servizi da offrire, gli obiettivi e le azioni.

Il riconoscimento dei servizi per l'impiego come servizi a rete richiede la predisposizione di una strumentazione attraverso la quale costruire e gestire il sistema di relazione della rete (sistema di infrastrutturazione tecnologica, sistema di accreditamento, convenzioni, ecc.). All'Arlas competeva- dovendo spostarsi tutto nelle mani della Regione dopo la legge di stabilità per il 2016- la realizzazione di tale strumentazione oltre alle attività di assistenza tecnica nelle funzioni regionali riguardanti indirizzo, programmazione, innovazione, monitoraggio e valutazione dei servizi e delle politiche per il lavoro. Le azioni che il *Masterplan* prevede di sviluppare e che affida per la realizzazione all'Arlas, si caratterizzano pertanto come azioni di sistema propedeutiche a porre in essere tutte le condizioni necessarie al potenziamento del sistema degli SPI e in grado di garantire il dialogo

e lo scambio tra gli attori coinvolti, nell'ottica di reticolo interorganizzativo più volte richiamata nel *Masterplan*.

Tali azioni riguardano: a) La ridefinizione e il completamento della rete del sistema informativo regionale (SIRL) b) La definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e degli standard di qualità dei servizi a cui devono attenersi tutti i soggetti operanti nella rete; c) La definizione, sulla base dei LEP e degli standard di qualità dei servizi, del sistema di accreditamento regionale; d) Le forme di collaborazione tra pubblico e privato attraverso modelli di convenzione da stipulare a livello territoriale con i soggetti accreditati e/o autorizzati per favorire una maggiore diffusione dei servizi offerti; e) Azioni sinergiche e sperimentali tra i Direzioni provinciali delle politiche del lavoro, centri per l'impiego e le APL e altre azioni sperimentali finalizzate al miglioramento delle informazioni e degli scambi nel reticolo di interorganizzativo dell'offerta di servizi; f) Azioni per la valorizzazione del capitale umano e delle professionalità degli operatori pubblici e privati dei servizi all'impiego impegnati nelle attività di orientamento; g) Sistemi di monitoraggio e valutazione nell'ambito del sistema Osservatorio sul Mercato del Lavoro.

Il progetto operativo per la realizzazione delle azioni sopra indicate è pertanto articolato nelle seguenti macroazioni:

1. Sil Campania - Piattaforma tecnologica della Rete Regionale dei Servizi per il lavoro, che costituisce l'infrastruttura tecnologica in grado di connettere i soggetti – pubblici e privati – presenti sul Mercato del Lavoro regionale (CPI, Imprese, Agenzie di lavoro, Università, Scuole, enti previdenziali, ecc.), definendo un sistema attraverso il quale le interazioni e lo scambio di flussi informativi è servente per la rete e ne determina il valore;

2. Standard Spi - Modello di qualità dei servizi per il lavoro: LEP (Livelli essenziali delle prestazioni) e Standard di qualità dei servizi. A tale intervento si collegano le attività di monitoraggio dei servizi le cui finalità sono rivolte alla valutazione dei funzionamenti e delle performance della rete e hanno come obiettivo indiretto l'approfondimento della conoscenza del mercato del lavoro, in particolare riguardo alla mappatura dell'utenza costituita da cittadini e imprese e ai comportamenti dell'utenza nella fruizione de servizi. Le azioni pianificate in questa macroazione, pertanto, si articolano in tre ambiti costituiti da: definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, definizione degli standard di qualità, modello e sistema di monitoraggio dei servizi. Ciò che differenzia i LEP rispetto agli standard di qualità dei servizi è facilmente intuibile: i primi rappresentano la base minima comune di prestazioni che la rete deve garantire all'utenza, i secondi rappresentano gli obiettivi di miglioramento progressivo di tali prestazioni (all.1);

3. InRete - Sistemi di accreditamento e di autorizzazione regionale dei servizi per il lavoro, regolamentazione dei sistemi formali di collaborazione tra soggetti diversi, promozione delle relazioni e degli scambi nel reticolo interorganizzativo dell'offerta di servizi. In materia di accreditamento la Regione Campania ha maturato un'esperienza compiuta nell'ambito del sistema della formazione, che ha interessato anche i servizi di orientamento, e ha anche prodotto un sistema telematico e informatico di gestione delle procedure riguardanti l'accREDITamento degli organismi che erogano formazione professionale. Il modello regionale di accREDITamento per l'offerta formativa si è sviluppato nel tempo con progressivi aggiustamenti, adeguamenti e ampliamenti, rispondendo alle evoluzioni del quadro di indirizzi che Stato e Regioni hanno congiuntamente prodotto negli anni e, allo stesso tempo, alle varie e molteplici discipline e regolamentazioni emergenti dalla messa in atto delle politiche formative adottate con la programmazione regionale. Ne è

scaturito un sistema complessivamente molto articolato, ai limiti della frammentazione, di cui sono un esempio le distinzioni tuttora esistenti tra ambiti di attività formativa specifici, la segmentazione dell'offerta formativa in relazione alle tipologie di finanziamento delle attività, la gemmazione di strumenti di accreditamento specialistico.

In particolare, le principali direttrici seguite nella definizione del nuovo sistema di accreditamento riguardano: a) l'integrazione nel sistema dell'accREDITamento regionale dei sistemi della istruzione e formazione professionale e del sistema dei servizi per il lavoro; b) l'integrazione nei sistemi di valutazione di strumenti di accREDITamento (valutazione degli operatori) e di strumenti di premialità sulla base di specifici criteri di valutazione dei comportamenti dei soggetti accREDITati e di specifici indicatori di qualità dei processi e dei servizi realizzati; c) la qualificazione del sistema di accREDITamento in funzione dello sviluppo dei rapporti di cooperazione e collaborazione tra i soggetti della rete; d) l'efficienza e l'efficacia delle procedure di accREDITamento con l'adozione di procedimenti per quanto possibile semplificati.;

4. Politiche attive - Azioni sinergiche e sperimentali tra le (ormai ex) Direzioni provinciali delle politiche del lavoro, centri per l'impiego e le APL e altre azioni sperimentali finalizzate al miglioramento delle informazioni e degli scambi nel reticolo interorganizzativo dell'offerta di servizi. Considerata la priorità e il rilievo che nella fase di crisi ha assunto il ricorso agli ammortizzatori sociali e considerato il ruolo attivo che compete alla Regione nella gestione delle politiche rivolte ai beneficiari di ammortizzatori in deroga, la macro azione Politiche Attive ha avuto come primo ambito di attuazione un intervento di potenziamento dei servizi dei centri per l'impiego rivolti ai percettori di ammortizzatori sociali (CIG in deroga, mobilità ecc.) e consistente nella attivazione di strumenti stabili e strutturati di interazione con i servizi (patto di servizio, libretto formativo, dote di inserimento) e nella proposizione di percorsi formativi adeguati alle condizioni di parziale o totale sospensione dal lavoro dei destinatari e utili alla ricollocazione sul mercato del lavoro (catalogo formativo, percorsi modulari di acquisizione di qualifiche, competenze specialistiche, competenze di base). Con la realizzazione del catalogo formativo è stato messo a disposizione dei beneficiari di Azioni di sistema per il potenziamento dei servizi per il lavoro ammortizzatori sociali un articolato ventaglio di proposte formative la cui gestione, riguardo alle operazioni di informazione, sensibilizzazione, orientamento, consultazione e individuazione del percorso formativo, è stata affidata alla intermediazione dei Centri per l'impiego.

Spostandoci sul piano più concreto dei servizi per l'impiego, al momento in Campania diverse sono le politiche attive in essere. Si va, infatti, dai crediti d'imposta per incentivare le assunzioni con contratto a tempo indeterminato o per i lavoratori autonomi⁷, agli incentivi per l'autoimprenditorialità o al sostegno dei giovani o delle categorie svantaggiate. È il caso della Garanzia Giovani o degli incentivi predisposti in caso di formazione e assunzione di coloro che sono in cassa integrazione guadagni o di disoccupati⁸. La Regione Campania, quindi, da questo punto di vista si muove sia su un fronte di miglioramento dei servizi per l'impiego, mirando ad assicurare accoglienza, informazione e orientamento, sia su investimenti economici e finanziamenti; ambendo così ad un migliore incontro tra domanda ed offerta e alla non esclusione di soggetti più deboli.

⁷ Regolamento Regione Campania 21/3/2013 n.3, anche se al momento previsti ma non finanziati.

⁸ Si vedano i Programmi ACT – Azioni di sostegno per l'attuazione sul territorio delle politiche del lavoro. Guida incentivi all'assunzione e alla creazione d'impresa, Italia Lavoro S.p.a., aggiornati al 30 novembre 2015 e al 29 febbraio 2016.

Tra l'altro, ciò è confermato dal fatto che la Regione Campania, che rientra tra le Regioni alle quali sono destinati più fondi dal FSE per i Piani operativi, investe il 31% delle proprie risorse finanziarie destinate al piano operativo regionale (totali euro 263.704.500) all'occupazione giovanile, l'11,9% a quella femminile; il 40,5 % ai disoccupati di lunga durata o con difficoltà di inserimento; l'11,9% ai lavoratori dipendenti di aziende in crisi. Completa questo quadro l'investimento del solo 4,7% delle risorse al miglioramento dei servizi e al contrasto del lavoro sommerso⁹.

5. Competenze – Azioni rivolte alla valorizzazione del capitale umano e delle professionalità degli operatori pubblici e privati dei servizi all'impiego, in particolare per le attività dell'orientamento. In collaborazione con l'Isfol è prevista la realizzazione di azioni formative finalizzate a sostenere l'innovazione e il miglioramento della qualità dell'offerta dei servizi attraverso una metodologia e una tecnica di progettazione e realizzazione capace di caratterizzare l'intervento come azione di sistema. Gli ambiti prioritari di intervento che la macroazione identifica riguardano i servizi di orientamento e la rilevazione dei fabbisogni qualitativi e quantitativi di risorse professionali nel territorio. In questi ambiti si intende agire con operazioni congiunte e integrate che sviluppano a livello regionale la capacità di analisi delle figure professionali che intervengono nelle due tipologie di funzioni indicate, in coerenza con gli standard di qualità dei servizi di orientamento e di rilevazione dei fabbisogni delle imprese previsti dal modello della qualità della rete regionale; definiscono e mettono in esercizio un modello operativo di certificazione e di riconoscimento delle competenze dei profili professionali dell'orientamento e della rilevazione dei fabbisogni professionali; realizzano interventi specifici di formazione degli operatori in questi ambiti di attività; accompagnano l'attività formativa con un'azione di ricerca e di valutazione che interviene in tutte le fasi del processo formativo.

6. Osservatorio - Completamento delle infrastrutture tecnologiche per l'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro e realizzazione dei sistemi di monitoraggio, valutazione e *rating* dei servizi per l'impiego. La prima finalità dell'Osservatorio è quella di offrire strumenti utili a garantire coerenza tra analisi e programmazione e a supportare i processi decisionali del *policy maker*. La produzione di informazioni e di rapporti periodici sul mercato del lavoro, che va ovviamente prevista anche come prodotto da diffondere esternamente per tutti coloro i quali a vario titolo si occupano di questioni inerenti il mercato del lavoro, è orientata prioritariamente a questi obiettivi;

7. *Governance* – Interventi e servizi di supporto agli organismi di *governance* della rete regionale dei servizi, attraverso la creazione di un Tavolo tecnico al quale partecipano tutti gli attori interessati.

⁹ I dati indicati sono tratti da Programma ACT – Azioni di sostegno per l'attuazione sul territorio delle politiche del lavoro. La programmazione Regionale del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2014-2020, Report n. 6 del 9 marzo 2016 di Italia Lavoro S.p.a. .

CAPITOLO 3

SOMMERSO, SICUREZZA E TUTELA DEL LAVORO

1. Le misure regionali in ambito di lavoro sommerso

Nell'ambito della normativa regionale, la finalità di tutelare il lavoro e la sicurezza è stata perseguita anche ponendo in essere quale asse strategico di intervento il contrasto al lavoro sommerso. Difatti, come evidenziato nel Programma Operativo della Regione Campania, nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" 2014-2020, il contrasto al sommerso è considerato un risultato da raggiungere in quanto "trainante per le dinamiche dell'occupazione e del lavoro a livello territoriale".

Per tale ragione, gli interventi predisposti dal Programma, incentrati sul potenziamento del mercato del lavoro al fine di garantire occupazione, eguaglianza di trattamento e inserimento dei giovani, saranno attivati in maniera complementare. Coordinando, dunque, misure ed azioni volte al contempo al contrasto del fenomeno dei NEET (attraverso strumenti quali l'apprendistato, i tirocini, il bonus occupazionale), al riconoscimento dei titoli, alla lotta contro il lavoro sommerso ed al miglioramento dei servizi per l'impiego.

Inoltre, la sfida regionale è anche quella di promuovere l'aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della PA, soprattutto per contrastare il lavoro sommerso.

In realtà, il riferimento al lavoro irregolare come priorità regionale non è del tutto nuovo. Difatti, già in precedenza si è fatto ricorso agli strumenti finanziari dei Fondi strutturali per favorire l'occupazione regolare, per promuovere lo sviluppo sociale ed economico; e, attraverso i Piani Operativi Regionali, la Regione Campania ha predisposto misure ad hoc per contrastare il sommerso. È il caso della Misura 3.12, nel POR 2000-2006, di "Sostegno all'imprenditorialità, al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari" nell'ambito del FSE. Tali misure hanno avuto ad oggetto azioni finalizzate all'accompagnamento ai percorsi di emersione per gli imprenditori e servizi di supporto per l'applicazione degli strumenti di emersione; informazione e sensibilizzazione sul territorio in merito alle opportunità e agli incentivi relativi all'emersione previsti dalla normativa nazionale e dal POR; aiuti alle imprese in caso di assunzioni di lavoratori svantaggiati anche in base a percorsi formativi sui fabbisogni del contesto economico regionale.

In tempi più recenti, invece, la legge Regionale Campania 18 novembre 2009, n. 14 (Testo unico della normativa in materia di lavoro e formazione professionale), ha identificato la lotta al lavoro sommerso come specifico asse di intervento e, al contempo, funzionalmente integrato, della programmazione economica generale. Particolarmente significativa appare la disposizione racchiusa in uno dei suoi regolamenti di attuazione (art. 18 Regolamento 8/2010), che privilegia ai fini dell'erogazione di contributi destinati alle imprese che fuoriescono dal sommerso, quelle che consolidano la propria posizione attraverso specifici progetti di formazione/assunzione di lavoratori svantaggiati.

Previsione, quest'ultima, particolarmente rafforzata se si tiene conto che un ulteriore intervento è incentrato proprio su un *surplus* di incentivi o percorsi formativi per imprese che assumano lavoratori appartenenti a nuclei beneficiari del reddito di cittadinanza¹⁰.

Ovviamente, il tutto accompagnato da un sistema di controlli e vigilanza in materia di lavoro irregolare e sicurezza sul lavoro.

La Regione ha firmato, poi, il 14 ottobre 2010 l'Accordo di Programma per la realizzazione di un intervento sperimentale, in ambito PON "Governance e azioni di sistema" 2007-2013, in materia di politica attiva del lavoro finalizzato proprio alla prevenzione del lavoro sommerso. L'accordo, sottoscritto da ministero del Lavoro e le Regioni Sicilia, Campania, Calabria e Puglia, ha previsto l'impegno di 5 milioni di euro.

Tuttavia, e nonostante ciò, alla legge di contrasto al sommerso non è stata riconosciuta adeguata priorità. Per di più, in una successiva legge, la n. 11 del 9 agosto 2013 che dopo approfondiremo, i temi del lavoro sommerso sono stati appena sfiorati, tra l'altro come mera finalizzazione dell'attività territoriale. Difatti, in quella sede vi è un mero cenno all'impegno della Regione a promuovere accordi istituzionali per il contrasto del lavoro irregolare e dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici.

Ciò, ovviamente, non può aver avuto un impatto positivo nel mercato del lavoro della regione Campania. D'altro canto è sufficiente notare che, a seguito di una riduzione avutasi nel periodo 2005-2009, dal 2012 il tasso di lavoro sommerso nella Regione Campania, e in particolare nella provincia di Napoli, è risalito¹¹. Eppure, in questo momento e nonostante i buoni propositi, la Regione investe-come già detto- solo poco meno del 5% del totale delle risorse disponibili per finanziare il POR per tale obiettivo.

2. La Regione Campania e la tutela e sicurezza del lavoro

Come anticipato, la Regione esercita le proprie competenze in ambito di tutela e sicurezza del lavoro ai sensi dell'art. 117, 3 co., Cost., nel rispetto di quanto stabilito dai principi generali della legislazione statale.

L'attività regionale è, pertanto, in questo settore - e almeno sino alla conclusione del procedimento di revisione costituzionale - necessaria. Ciò può anche evincersi chiaramente dal testo del d. lgs. 81/08. Difatti, alla luce dell'assetto istituzionale ivi predisposto¹² emerge che le Regioni rivestono un ruolo almeno paritario rispetto a quello statale, anche attraverso la loro partecipazione nel Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro, oltre che nella Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro e, infine, mediante i Comitati regionali di coordinamento.

¹⁰ Si veda M. ESPOSITO, G. GENTILE, *Profili giuridico-istituzionali del contrasto al lavoro sommerso: controlli, prevenzione e promozione della regolarità*, in M. ESPOSITO, E. FLORA (a cura di), *Le dimensioni del sommerso nell'area metropolitana di Napoli. Un'indagine multidisciplinare*, Formez, 2015

¹¹ Si veda A. GAROFALO, E. MARZANO, *L'analisi economica e del lavoro sommerso: evidenza empirica e implicazioni di policy*, in M. ESPOSITO, E. FLORA (a cura di), *Le dimensioni del sommerso nell'area metropolitana di Napoli. Un'indagine multidisciplinare*, Formez, 2015.

¹² Si vedano artt. 5 e ss. del d.lgs. 81/08 per l'intero assetto istituzionale.

In questo quadro, diversi sono stati i protocolli d'intesa elaborati dalla Regione Campania¹³ e distinte le attività poste in essere, ma il riferimento normativo principale è, al momento, la legge regionale n. 11 del 9 agosto 2013, "Disposizioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro e qualità del lavoro", volta proprio alla tutela della dignità e della sicurezza delle condizioni di lavoro, al contrasto del lavoro irregolare e dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli affidamenti pubblici e privati.

Diverse sono le azioni di sistema che, con questa legge, la Regione Campania si è impegnata a porre in essere. In primo luogo, la promozione dell'affermazione, del rafforzamento e dell'innalzamento della tutela della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro, nonché specifiche iniziative, in collaborazione con le parti sociali, per la semplificazione delle procedure e la diffusione di codici etici basati sul principio della responsabilità sociale d'impresa e di modelli di gestione della sicurezza certificati ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Dunque la prima chiave sembra essere proprio la formazione e sensibilizzazione sui rischi del lavoro e la promozione di una cultura della legalità in tal senso orientata, anche attraverso meccanismi premiali¹⁴. In questa ottica vanno interpretate le attività di promozione e finanziamento di campagne di sensibilizzazione e, nel rispetto delle autonomie scolastiche ed in raccordo con le azioni di politica scolastica regionale, di progetti formativi specifici in ambito scolastico, per favorire la conoscenza delle tematiche della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Altresì, la Regione Campania si è impegnata ad assicurare il necessario coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali, per l'attuazione delle misure e degli obiettivi prioritari in materia di vigilanza e prevenzione degli infortuni sul lavoro, in raccordo con gli strumenti regionali in materia di sanità, di lavori pubblici e di attività produttive; e, altresì, a coordinare, anche attraverso il Comitato regionale di coordinamento¹⁵, le attività di formazione ed informazione, di assistenza, di controllo e di vigilanza di competenza delle aziende sanitarie locali (Asl) e degli enti pubblici, assicurando al contempo un'uniforme e corretta applicazione delle procedure ispettive nel territorio regionale; infine, si è posta l'obiettivo di valorizzare gli accordi aziendali e territoriali che orientino i comportamenti dei lavoratori e dei datori di lavoro per l'innalzamento degli standard minimi di tutela definiti a livello nazionale.

Per altro profilo, a integrazione dell'obiettivo sinora esposto, la legge prevede la realizzazione delle opportune iniziative per l'integrazione degli archivi informativi delle istituzioni e degli organismi competenti, in conformità con i parametri definiti per il sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro. Per di più, assicura il rispetto di intese ed accordi con le istituzioni europee e con gli enti nazionali per garantire e favorire lo scambio di informazioni e la condivisione di buone prassi.

È, difatti, a tal fine prevista l'istituzione di un sistema informativo regionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro¹⁶, così da poter anche consentire di individuare in modo più

¹³ La Regione Campania e L'INAIL Regionale, nell'anno 2008, ad esempio, hanno sottoscritto un protocollo d'intesa, finalizzato alla prevenzione nei luoghi di lavoro, concentrando le attività nell'ambito della gestione integrata dei nuovi flussi informativi e nell'analisi degli infortuni mortali.

¹⁴ Si vedano artt. 7 e 8 della legge 11/2013.

¹⁵ Previsto dall'articolo 24, comma 2, della legge regionale 18 novembre 2009, n. 14 (Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro).

¹⁶ Sulla base di specifiche intese preventive con le Asl e con la direzione regionale del lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

specifico gli obiettivi e le risorse da destinare alle azioni di prevenzione e di vigilanza sul territorio regionale. Oltretutto, proprio per consentire anche alle aziende di accedere a tale sistema informativo, la legge istituisce uno sportello per la sicurezza nei luoghi di lavoro, così da poter facilitare il corretto adempimento degli obblighi previsti dalla vigente normativa in materia di sicurezza e di salute nei luoghi di lavoro.

Su un altro versante, è l'aspetto della vigilanza ad essere valorizzato. Infatti, a rafforzamento dei controlli e a sostegno degli organi di vigilanza è previsto che la Regione, tramite il Comitato regionale di coordinamento, adotti criteri e modalità di archiviazione e di scambio telematico dei dati acquisiti dalle Asl, ai sensi dell'articolo 99 del decreto legislativo 81/2008, funzionali a rendere fruibile agli organi di vigilanza competenti in materia di sicurezza sul lavoro il costante aggiornamento dei cantieri attivi sul territorio regionale e delle violazioni accertate, anche attraverso il monitoraggio delle verifiche periodiche, previste nell'allegato VII¹⁷.

Più di dettaglio, poi, sono le ultime disposizioni della legge, ove si fa riferimento alle procedure di aggiudicazione di lavori e opere, previste dall'allegato XI del decreto legislativo 81/2008, e in base alle quali si introducono specifici obblighi che rendono la normativa sulla sicurezza sul lavoro un vincolo stringente per le imprese al fine di accedere e restare nel mercato del lavoro. Infatti, è disposto anzitutto che le amministrazioni aggiudicatrici devono considerare, in via prioritaria, la possibilità di prevedere analisi specifiche dei costi in funzione della valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Oltretutto, le stesse, sono tenute ad inserire nei contratti stipulati con gli affidatari di lavori, di servizi e di forniture, espressa clausola di risoluzione qualora l'appaltatore sia responsabile delle gravi o ripetute violazioni dei piani di sicurezza e di coordinamento¹⁸ o se la stazione appaltante aderisca alla proposta di scioglimento del vincolo contrattuale formulata dal responsabile del procedimento, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, del decreto legislativo 163/2006; o, ancora, se nei confronti dell'appaltatore è pronunciata la sentenza di condanna passata in giudicato per violazione degli obblighi attinenti alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Infine, il direttore di cantiere e il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione e al responsabile della sicurezza, se previsto, sono tenuti a redigere apposita relazione, previo parere dei Comitati paritetici territoriali per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, costituiti territorialmente dalle organizzazioni sindacali e datoriali firmatarie del Ccnl maggiormente rappresentative sul piano nazionale, in ordine all'osservanza dei piani di sicurezza ad opera dell'appaltatore, anche per avanzare le proposte previste nell'articolo 131, comma 4, del decreto legislativo 163/2006, oppure segnalare la ricorrenza di gravi violazioni o le ipotesi di recidiva nell'osservanza dei suddetti piani. Il responsabile del procedimento deve motivare congruamente la valutazione effettuata, previo contraddittorio con l'impresa affidataria, ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 163/2006, in relazione allo stato dei lavori e alle conseguenze rispetto alle finalità dell'intervento. Infine, la stazione appaltante ha l'obbligo di motivare congruamente sulle ragioni che portano all'accoglimento oppure al rigetto della proposta di risoluzione avanzata dal responsabile del procedimento, ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 163/2006.

¹⁷ A valorizzare l'attività ispettiva è anche l'art. 10 legge n. 11/2013.

¹⁸ Di cui all'articolo 131, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE – Codice degli appalti).

Concludendo, il rispetto delle norme in materia di regolarità, sicurezza e salute nei luoghi di lavoro anche per via telematica diviene una *condicio sine qua non*, al fine di godere della concessione, da parte della Regione, di contributi, incentivi o altre agevolazioni di competenza regionale. Difatti, questi ultimi sono subordinati alla presentazione di un'autodichiarazione del richiedente di aver rispettato le norme in materia di sicurezza sul lavoro. Ma, qualora gli enti di controllo comunicassero gli accertamenti delle violazioni delle norme, gli enti erogatori prevedono espressamente la revoca del contributo degli incentivi o delle altre agevolazioni concesse.

L'asse strategico di tutela e sicurezza sul lavoro della Regione Campania, dunque, può dirsi si muova seguendo varie linee direttrici. Sensibilizzazione, promozione e formazione sulla cultura della legalità, in primo luogo. Meccanismi incentivanti, per un altro versante. In ultimo, potenziamento delle attività ispettive e meccanismi sanzionatori diretti e indiretti, che conducono sino all'espulsione dalle procedure concorrenziali per accedere al mercato del lavoro.

CAPITOLO 4

POLITICHE PASSIVE

1. Il sistema regionale del welfare: opportunità e sfide

Nonostante l'obbligo delle istituzioni locali di esercitare in modo associato e coordinato le funzioni in materia di servizi sociali, ancora oggi nei territori campani si sconta una forte resistenza da parte degli enti locali alla cooperazione istituzionale. Per tale ragione, nel corso dell'ultimo triennio, l'azione regionale è stata indirizzata al **consolidamento della cultura della programmazione** degli Ambiti Territoriali ed al **potenziamento della gestione associata** tra i singoli Comuni, al fine di gestire al meglio il sistema di *welfare* locale.

Seppur nell'ambito di un quadro legislativo in continua evoluzione, le forme che i Comuni possono adottare per lo svolgimento associato di funzioni e servizi sono ancora quelle disciplinate dal Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Tuttavia, nelle more di una più chiara definizione del quadro, ancora in movimento, degli assetti istituzionali e della ripartizione di materie attribuite alle Regioni, come esito della riforma costituzionale in corso - che rendono anche il quadro normativo regionale suscettibile di novità e modifiche-, nel triennio della nuova Programmazione sociale regionale 2016-2018, la Giunta regionale intende dunque rafforzare l'esercizio associato delle funzioni dei comuni e favorire processi di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture. Pertanto, la **sfida** che gli enti sono invitati a raccogliere punta proprio al raggiungimento di **un ulteriore livello di cooperazione e coordinamento** tra i Comuni afferenti a ciascun Ambito Territoriale, attraverso lo strumento giuridico dell'Unione dei Comuni e/o il ricorso alle Agenzie di Servizi e ai Consorzi di cui all'art. 31 e 114 del TUEL.

D'altro canto, è questo il fulcro del **primo asse strategico** rinvenibile nella programmazione 2016-2018, detto “ **Sistema regionale integrato**”, volto proprio alla creazione ed al mantenimento di condizioni ideali per il buon funzionamento del sistema integrato dei servizi sociali e all'ottimizzazione degli assetti organizzativi dei Comuni che

compongono l'Ambito Territoriale. Oltretutto, obiettivo di tale asse è anche rendere condivisa la programmazione territoriale di zona da tutte le parti sociali e dagli attori del territorio e creare un raccordo tra il nuovo ciclo di programmazione sociale e quello della **programmazione europea 2020**. Difatti, è necessario intrecciare gli obiettivi della programmazione regionale con quelli della nuova programmazione europea e rafforzare le capacità dei soggetti beneficiari di provvedere all'attuazione degli interventi e alla rendicontazione della spesa nei tempi e nelle modalità previste dalla Autorità di gestione dei fondi europei.

Ma nell'ambito di tale asse strategico, particolarmente meritevole di menzione è l'obiettivo di mettere definitivamente a sistema il **SIS Sistema Informativo Sociale**, al fine di consentire il monitoraggio costante dell'attuazione delle politiche e degli interventi, e la loro valutazione, alla luce dei bisogni espressi dall'utenza ed alle caratteristiche più generali del contesto cui sono rivolti. Questo strumento, difatti, è da valorizzare poiché deve considerarsi certamente una **opportunità**. Esso difatti, attraverso la **Cartella Sociale**, che è un sistema di rilevazione degli esiti della presa in carico di utenti e famiglie da parte degli enti, consente di delineare, in maniera integrata e dinamica – a livello di sistema dei servizi socio-assistenziali, di nucleo familiare e individuale – la situazione socio-assistenziale di coloro che accedono ai servizi e alle risorse territoriali. Il tutto accompagnato poi, dalla promozione in regione Campania dell'utilizzo di titoli per l'acquisto di servizi/prestazioni, sull'esempio dei **Buoni servizio**, consistenti in un ticket spendibile dall'utente per l'acquisto di determinati servizi erogati da *caregivers* professionali.

Ma non è questo l'unico asse strategico della programmazione 2016-2018. Difatti essa si basa su altri tre assi, tutti con uguale rilevanza, perché attinenti a temi di fondamentale importanza sociale. Il riferimento è, infatti, agli assi di "Integrazione con il Sistema socio-sanitario, Disabilità, Non Autosufficienza", "Povertà e Inclusione sociale" e "Prevenzione e interruzione del circolo vizioso dello svantaggio sociale".

1.2. Segue. Asse strategico "Integrazione con il Sistema socio-sanitario, Disabilità, Non Autosufficienza"

Da un punto di vista socio-demografico il territorio campano si configura oggi secondo una struttura fortemente duale, caratterizzata da zone con buona dinamicità dei tassi di natalità e alto tasso di dipendenza giovanile, controbilanciate da territori con elevato tasso di invecchiamento della popolazione e altissimo carico di cura, dovuto allo spopolamento delle fasce di età giovanile e alla forte presenza di anziani e grandi anziani, che non possono contare sul sostegno delle reti familiari.

Il risultato complessivo, dal punto di vista statistico, fa della regione Campania quella con il minor indice di vecchiaia, tra le regioni italiane. Ma, dal punto di vista socioeconomico, i tassi di attività e occupazione sono preoccupanti perché particolarmente bassi, così da richiedere interventi importanti in termini di politiche di attivazione e sostegno all'occupazione delle fasce di popolazione in età lavorativa – con attenzione specifica alla componente femminile e giovanile della popolazione; ciò, combinato con la tendenza allo spopolamento proprio nelle medesime fasce di età, soprattutto nei territori in cui il carico di cura per la presenza di anziani e grandi anziani è più elevato, rende strategico l'intervento del *welfare* in ambito di disabilità, non autosufficienza e integrazione di interventi sociali con

quelli sanitari. In questo scenario, la Regione Campania attribuisce forte rilevanza alla predisposizione di misure pubbliche sempre più adeguatamente commisurate ai bisogni di quelle fasce di popolazione che risultano più fragili: persone anziane, persone diversamente abili e con disabilità psichica, di tutte le fasce di età.

Secondo le specifiche esigenze dei territori, bisogna pertanto **sostenere, integrare e sostituirsi alle famiglie** con forme assistenziali specifiche per le persone non autosufficienti, in particolare quelle della quarta e della quinta età, rispetto alle quali sono più carenti i servizi.

Il crescente carico sociale di cura in questo settore ha determinato nello scorso triennio operativo, un incremento delle risorse destinate all'Area Anziani con un valore percentuale che è passato dal 18% della prima annualità di programmazione al 22,73% della seconda.

Tra gli interventi socio-assistenziali programmati nell'area anziani, è rilevante il ruolo dei servizi domiciliari, con un peso percentuale di risorse programmate pari al 46,7% nel precedente triennio, e un incremento significativo del numero di utenti. Ciò conferma il consolidamento del processo di diffusione della domiciliarità, volta a favorire la **permanenza in famiglia, la deistituzionalizzazione e la deospedalizzazione**, con la conseguenziale riduzione dei costi e della spesa sanitaria, non scarsamente rilevante.

1.2. La povertà. L'asse strategico "Povertà e Inclusione sociale"

I dati sulla povertà assoluta e relativa sono prodotti dall'ISTAT con l'Indagine sulle spese delle famiglie, che utilizzando nuove tecniche e metodologie, e considerando un maggior numero di voci di spesa, ha sostituito la precedente Indagine sui consumi, consentendo un'accurata ricostruzione delle serie storiche, in parte ancora provvisoria, i cui valori come in tutte le indagini campionarie sono evidentemente soggette all'errore statistico ed iscritti in intervalli di confidenza.

Assolutamente poveri sono definiti i nuclei familiari (o gli individui) che ogni mese possono spendere per consumi un importo pari o inferiore alla cd. "soglia di povertà assoluta", ovvero al valore di beni e servizi ritenuti essenziali, la cui entità varia con la dimensione del nucleo familiare, la localizzazione e la grandezza del comune di residenza. L'anno peggiore per il Nord è stato il 2012 (con un incremento del 96% del numero di nuclei sotto la soglia rispetto a inizio periodo), mentre per il Centro ed il Mezzogiorno il 2014 (con un incremento dell'89% al Centro e di ben il 100,2% al Mezzogiorno). L'incidenza percentuale delle famiglie assolutamente povere ha raggiunto il suo picco massimo nel 2013 al Centro e nel Mezzogiorno (dove è aumentata rispettivamente del 63% e dell'84%) e l'anno prima al Nord (dove l'incidenza è aumentata del 92%).

Il peggioramento delle condizioni di vita di ampie fasce della popolazione, verificatosi in conseguenza della crisi economica a partire dal 2008, rende improcrastinabile l'adozione di misure di contrasto alla povertà, in grado di fornire risposte tempestive ai bisogni essenziali delle persone fragili in condizioni di estrema difficoltà, sia sul versante del sostegno al reddito che su quello, non meno importante, della creazione di opportunità di inserimento sociale per quei cittadini che si trovino in condizione di difficoltà e per i quali è necessario favorire l'attivazione di tutte le risorse personali, familiari e comunitarie, per conquistare il massimo livello di autonomia possibile.

Secondo le rilevazioni EUROSTAT, dal 2008 al 2014 l'Italia ha visto crescere del 2,8% il numero delle persone a rischio povertà e la percentuale è arrivata al 28,1% del totale dei cittadini della Penisola. Si tratta del sesto maggior incremento tra i 28 paesi dell'Unione.

Sono aumentati dal 18,7% al 19,6% gli italiani che vivono in famiglie a basso reddito, ma soprattutto sono aumentati i più indigenti, che salgono dal 7,5% all'11,5%, e coloro che si ritrovano in una situazione familiare a "bassa intensità di lavoro", che passano dal 9,8% al 12%. La Campania è tra le regioni italiane con l'incidenza più elevata di individui e famiglie in condizione di povertà assoluta e relativa.

Per concorrere alla realizzazione della strategia di Europa 2020, è necessario perseguire l'obiettivo della riduzione della povertà assoluta, anche attraverso l'erogazione di **contributi economici**, cui associare misure di accompagnamento. A livello nazionale, una specifica innovazione viene introdotta, in tale direzione, dalla legge di Stabilità per il 2016, così come proposta al Parlamento dal Governo, che contiene misure finalizzate all'adozione, con cadenza triennale, di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e istituisce a tal fine un fondo presso il Ministero del lavoro al quale sono assegnati 600 milioni di euro per il 2016 e 1.000 milioni di euro a partire dal 2017. Il Fondo finanzia la legge delega sulla povertà, prevista come collegato alla legge di stabilità. La legge dovrebbe prevedere in prima attuazione misure volte all'estensione del già sperimentato Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) e mirate alle famiglie con minori ed introdurre quindi, gradualmente, strumenti da generalizzare, nei limiti delle risorse disponibili, e inserire nei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali. Viene poi istituito, in via sperimentale, un altro fondo destinato a contrastare la povertà educativa, alimentato da versamenti effettuati dalle fondazioni bancarie.

Nella programmazione degli interventi locali, che dovrà prevedere l'integrazione con le eventuali misure previste dal Piano nazionale, le forme di supporto dovranno essere improntate ad una logica di "attivazione" delle Amministrazioni, delle comunità e dei beneficiari, prevedendo misure e strumenti di accompagnamento e attivazione delle responsabilità di ciascuno dei soggetti coinvolti (progetto individualizzato, "contratto", ecc.).

Come è stato osservato, anche sulla scorta della valutazione della sperimentazione del Reddito di Cittadinanza in Regione Campania, "rompere il circolo vizioso tra assistenzialismo (degli Enti erogatori) e dipendenza (dei beneficiari) è condizione e non esito del superamento dei limiti che fanno apparire destinate al fallimento queste politiche nei contesti cosiddetti difficili, come quelli caratterizzati da alta intensità di economia sommersa e debole cultura della legalità.". Ciò significa che, per interrompere la spirale tra assistenzialismo e dipendenza, ciascuno dei soggetti coinvolti nella programmazione, nella progettazione dei piani personalizzati, nella erogazione e nella fruizione degli interventi e dei benefici, deve assumersi le proprie responsabilità al riguardo e modificare, innanzitutto, il proprio modo di operare e l'atteggiamento nei confronti dell'altro che a quel modo di operare si è adattato.

L'azione di sostegno al reddito dovrà essere affiancata dalla programmazione di azioni di inclusione attiva, delineate nell'ottica di quanto indicato dagli strumenti di programmazione dei fondi strutturali; saranno implementabili, quindi:

1. Servizi sociali innovativi di sostegno a nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate o oggetto di discriminazione [es. adozione sociale, tutoraggio, mediazione familiare e culturale, "centri territoriali per la famiglia", prevenzione dell'abuso e del maltrattamento intra-familiare, e della violenza].

2. Progetti di diffusione e scambio di *best practices* relativi ai servizi per la famiglia ispirati anche al modello della sussidiarietà circolare.

3. Azioni di sostegno a persone in condizione di temporanea difficoltà economica anche attraverso il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria.

In questa chiave, assumono significato operativo i concetti di *welfare generativo* e di *social investment welfare*. Occorre aggiungere valore alle risorse messe in campo, attraverso strategie capaci di produrre sinergie, rendere più fluida la circolazione e l'attivazione delle risorse nascoste e generarne nuove; responsabilizzando ciascuno e valorizzandone il contributo. E' possibile trasformare i costi in investimenti sociali se si capovolge l'ottica "assistenzialistica", non inquadrando il beneficiario come destinatario passivo di un intervento, bensì come soggetto in grado di attivarsi, per "rigenerare" risorse di autonomia e *capacitazione*.

Le azioni strategiche necessarie per affrontare le sfide del *welfare generativo* e per adottare criticamente le suggestioni del paradigma del *social investment* sono rappresentate tanto dalla verifica dell'attuale sistema dell'offerta di servizi e della distribuzione della spesa sociale in modo da facilitare scelte necessarie per passare da una mera logica di spesa a una logica di investimento (ridurre la frammentazione della spesa, favorire l'integrazione degli interventi e dei servizi); quanto dall'analisi dei processi di presa in carico professionale per misurare il potenziale di generatività conseguibile con il concorso dei beneficiari. Altrettanto importante è la ridefinizione dei processi di erogazione e dei loro contenuti per migliorare l'efficacia e il rendimento dell'offerta dei servizi e i suoi esiti; e, infine, la sperimentazione, con riferimento ai diversi bisogni, di pratiche di valorizzazione dell'apporto delle persone, delle famiglie e delle comunità locali.

Altro obiettivo strategico particolarmente rilevante riguarda gli interventi e le misure per **facilitare l'inclusione e l'autonomia dei soggetti deboli**. In particolare, deve essere favorita e sostenuta l'inclusione nel mondo del lavoro delle persone con disabilità, e il loro *empowerment* attraverso il rafforzamento delle capacità e competenze personali e la partecipazione alla vita della comunità, anche seguendo le indicazioni contenute nelle *Linee Guida del Ministero delle politiche sociali per la presentazione di progetti sperimentali in materia di vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità (2015)* ed al redigendo Programma regionale di politica attiva che prevede misure in favore dell'occupabilità delle persone con disabilità. Nell'ambito delle politiche regionali per l'inclusione sociale assumono un ruolo strategico quelle a favore delle **persone detenute, internate e prive della libertà personale**.

Infine, per la strategia di contrasto alla povertà è centrale l'obiettivo di fornire una risposta adeguata alle situazioni di **grave emarginazione adulta**, ed in particolare ai senza fissa dimora che sono portatori di un bisogno indifferibile e urgente; i quali, devono essere collocati quanto prima in una sistemazione alloggiativa adeguata, dalla quale ripartire per la realizzazione di un percorso di inclusione sociale.

Nell'ambito del POR Campania FSE 2014-2020, gli interventi sono delineati in particolare nell'Asse II - Obiettivo Tematico "Inclusione Sociale e lotta alla povertà", al quale sono stati destinati complessivamente €184.010.000,00 ripartiti tra le diverse Priorità tematiche ed i relativi Obiettivi specifici/Risultati attesi. Le tre priorità tematiche secondo cui si articola l'Asse Inclusione sociale sono: inclusione attiva; accesso ai servizi; sviluppo locale.

La priorità di investimento "Inclusione attiva" si propone di "promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva e migliorare l'occupabilità attraverso la *Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale*. Predisponendo, dunque, servizi sociali innovativi di sostegno a nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate o oggetto di discriminazione [es. adozione sociale, tutoraggio, mediazione familiare e culturale, "centri territoriali per la famiglia", prevenzione

dell'abuso e del maltrattamento intra-familiare, e della violenza]; progetti di diffusione e scambio di *best practices* relativi ai servizi per la famiglia ispirati anche al modello della sussidiarietà circolare; sostegno a persone in condizione di temporanea difficoltà economica anche attraverso il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria, tra i quali il micro-credito, e strumenti rimborsabili eventualmente anche attraverso ore di lavoro da dedicare alla collettività.

Per promuovere l'inclusione attiva è, però, necessario anche l' *Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili e dei soggetti presi in carico dai servizi sociali* , attraverso la definizione di progetti personalizzati, la promozione della diffusione e personalizzazione del modello ICF [International Classification of Functioning, Disability and Health] su scala territoriale , infine, interventi di politica attiva specificamente rivolti alle persone con disabilità.

Sono opportuni, altresì, interventi di presa in carico multi professionale, finalizzati all'inclusione lavorativa di persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione e in generale alle persone che per diversi motivi sono presi in carico dai servizi sociali; percorsi di *empowerment* [ad es. interventi di recupero delle competenze di base rivolti a tossicodipendenti, detenuti etc.], misure per l'attivazione e accompagnamento di percorsi imprenditoriali, anche in forma cooperativa (es. accesso al credito, fondi di garanzia, microcredito d'impresa, forme di tutoraggio, anche alla pari).

Di particolare rilevanza sarebbero anche progetti integrati di inclusione attiva, rivolti alle vittime di violenza, di tratta e grave sfruttamento, ai minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età, ai beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria ed umanitaria e alle persone a rischio di discriminazione.

Infine, adeguate sono le misure di sostegno alle imprese per progetti integrati per l'assunzione, l'adattamento degli ambienti di lavoro, la valorizzazione delle diversità nei luoghi di lavoro [informazione e sensibilizzazione alle diversità, adozione di carte per le pari opportunità, codici di condotta, introduzione della figura del *diversity manager*, gestione del percorso lavorativo dei lavoratori con disabilità, etc.] e la predisposizione di adeguate misure di sviluppo e diffusione delle tecnologie assistite, finalizzate proprio all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

1.3. Segue. Misure di Sostegno al Reddito

Come richiesto dalla Strategia di Europa 2020, la finalità dell'obiettivo di servizio è di ridurre il numero di famiglie in povertà assoluta attraverso l'erogazione di contributi economici, cui associare misure di accompagnamento.

La realizzazione di interventi specifici di contrasto alla povertà deve partire da valutazioni che siano quanto più sistemiche possibile, privilegiando la possibilità di intersecare, far convergere in un'unica misura, le disponibilità finanziarie provenienti da diversi canali. E' essenziale che gli ambiti pongano attenzione ai diversi strumenti di contrasto messi in campo a livello locale, nazionale ed europeo.

In tale ottica si struttureranno gli interventi che saranno messi in campo.

E' essenziale che la programmazione degli interventi locali tenga conto delle misure di livello nazionale – in particolare di quanto previsto dal Piano nazionale previsto dalla proposta di Legge di Stabilità 2016 - e ponga in essere un costante monitoraggio per favorire la “compartecipazione responsabile” dei beneficiari.

L'azione di sostegno al reddito potrà essere affiancata dalla programmazione di azioni di inclusione attiva delineate nell'ottica degli strumenti di programmazione dei fondi strutturali e cioè:

1. Servizi sociali innovativi di sostegno a nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate o oggetto di discriminazione [es. adozione sociale, tutoraggio, mediazione familiare e culturale, “centri territoriali per la famiglia”, prevenzione dell’abuso e del maltrattamento intra-familiare, e della violenza]. Progetti di diffusione e scambio di *best practices* relativi ai servizi per la famiglia ispirati anche al modello della sussidiarietà circolare.

2. Azioni di Sostegno a persone in condizione di temporanea difficoltà economica anche attraverso il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria.

La progettazione delle misure di inclusione deve essere parte di un programma multisettoriale che coinvolga oltre che le politiche sociali anche quelle del lavoro, dell'istruzione, della sanità e le istituzioni che le attuano, utilizzando tutti gli strumenti di *governance* locale che consentano la piena integrazione delle politiche (protocolli d’intesa, accordi di programma, conferenze di servizi).

1.4. L’asse strategico “Prevenzione e interruzione del circolo vizioso dello svantaggio sociale”

Il piano sociale regionale 2016-2018 rende evidente come l’intero quadro degli assi strategici non possa trascurare tecniche di intervento che tengano conto anche dei rischi di riproduzione dello svantaggio sociale, per la forte incidenza che la povertà assume nelle famiglie con minori ed in quelle dove le dimensioni del disagio e della povertà si cumulano (c.d. famiglie multiproblematiche).

Analizzando la programmazione sociale effettuata dagli Ambiti Territoriali della Regione Campania, emerge che negli anni scorsi c’è stato un investimento insufficiente a favore della popolazione minorile nella regione, così come della pratica di presa in carico della famiglia. Investire nell’infanzia significa investire sulla famiglia attraverso un programma globale che favorisca il benessere del minore, in quanto, come evidenziato nel piano e richiamando la raccomandazione della Commissione Europea del 23 febbraio 2013, è importante “investire nell’infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”, adottando strategie integrate finalizzate, tra l'altro, a “Migliorare i servizi di assistenza alle famiglie e la qualità dei servizi di cura alternativa – Rafforzare i servizi sociali e i servizi di protezione destinati ai minori, in particolare in materia di prevenzione; aiutare le famiglie a sviluppare le loro competenze parentali evitando stigmatizzazioni e vigilare inoltre affinché i minori sottratti alla loro famiglia crescano in un ambiente corrispondente alle loro esigenze”.

2. La carta dei servizi

Grazie alla carta dei servizi approvata dalla giunta regionale Campana, è possibile individuare quali attività vengono svolte dagli uffici regionali competenti in materia di Politiche Sociali; essa è, dunque, uno strumento volto a favorire e garantire la trasparenza

delle pubbliche amministrazioni, attraverso il quale i destinatari possono essere informati sui servizi svolti.

I singoli settori di intervento riguardano ampi ambiti, nei quali confluiscono poi specifici servizi; essi sono raggruppabili in aree tematiche che concernono servizi destinati a minori e famiglie, persone con disabilità, persone anziane, al terzo Settore, ad attività di programmazione e gestione del sistema integrato dei servizi sociali, alle pari opportunità, all'immigrazione e emigrazione, al servizio civile, al contrasto alla povertà e disagio degli adulti ed all'integrazione socio-sanitaria.

3. L'esperienza del reddito di cittadinanza: un focus

A causa della transizione incompiuta del sistema di *welfare* italiano, dovuta anche all'incertezza del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, l'Italia risente dell'assenza di una politica unitaria di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Per tale ragione è stata oggetto di richiami in sede comunitaria, essendo l'unico Paese assieme alla Grecia a non disporre di un intervento dedicato al contrasto della povertà.

Difatti, nonostante sperimentazioni nazionali si ebbero con il reddito minimo di inserimento previsto dal d.lgs 237/98, a causa di altre priorità dell'agenda politica (cfr. Patto per l'Italia del 2003), esse non ebbero un seguito. Al punto che, il definitivo superamento del Reddito minimo di inserimento (Rmi) fu decretato con la legge finanziaria 2004, aprendosi al contempo la parentesi del Reddito di ultima istanza (Rui), attraverso finanziamenti alle Regioni che predisponessero programmi di reinserimento sociale. Tuttavia, dichiarata costituzionalmente illegittima tale norma in virtù dell'utilizzo del Fondo sociale indistinto quale fonte di finanziamento, il peso dell'iniziativa si è spostato verso il programmatore regionale. Così che è venuto determinandosi un quadro molto variegato.

La Regione Campania può vantare di essere stata la prima regione ad introdurre uno schema di contrasto della povertà, prima nel bilancio di previsione della Regione Campania nel 2002, e definitivamente con la L.R. 2/04 che ha introdotto il Reddito di Cittadinanza (RdC), inizialmente in via sperimentale per gli anni 2004-2006, e poi prorogata per il 2007 e 2008. Tale legge è stata la fonte che attuava tutti gli interventi in materia di contrasto alla povertà richiesti dall'Unione Europea, anche se l'entrata a regime non è mai avvenuta.

Difatti, il reddito di cittadinanza è una misura per il contrasto alla povertà che prevede un contributo monetario mensile a famiglie e individui singoli indigenti, a rischio di emarginazione ed esclusione sociale, al fine di garantire un reddito adeguato e risorse per vivere in modo dignitoso. Il RdC si proponeva anche di sviluppare un mercato del lavoro capace di promuovere l'occupazione come diritto e opportunità per tutti; combattere lo svantaggio educativo; garantire una sistemazione decorosa, un accesso paritario alla salute, ai trasporti, ai Servizi Sociali, alla cultura, al tempo libero e all'assistenza giuridica; migliorare l'erogazione dei servizi; e, infine, promuovere il recupero delle aree svantaggiate. Mirando, dunque, a conseguire anche obiettivi "indiretti", quali l'integrazione delle politiche sociali con le politiche del lavoro; il collegamento degli enti e delle organizzazioni; la maturazione di nuove esperienze professionali e di opportunità di formazione, spendibili anche in futuro, a vantaggio degli operatori comunali coinvolti nell'attuazione del reddito di cittadinanza e delle sue misure di accompagnamento.

L'attività svolta prevede l'erogazione della misura, mensilmente, per un massimo di 12 mesi, alla luce dei criteri di riparto delle risorse relative alle diverse annualità. Inizialmente, nel primo e secondo anno, la Regione ha scelto di erogare tale misura stanziando 74 milioni di euro, che sono diventati 92 nel terzo. Poi, però, la rapida discesa: 30 milioni al quarto anno, 15 milioni al quinto anno. Fino all'epilogo: anno 2009 stanziamento zero.

L'importo assegnato era stabilito in misura fissa e non poteva superare i 350,00 euro mensili (4.200 euro anno) per nucleo familiare, oltre a specifici interventi mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo dei singoli componenti. Il RdC era rivolto alle famiglie anagrafiche comunitarie ed extracomunitarie e ai senza fissa dimora con reddito annuo inferiore ai 5.000,00 euro. Avevano diritto al reddito di cittadinanza ed alle misure collegate, i componenti maggiorenni comunitari ed extracomunitari in possesso del permesso di soggiorno e residenti in uno dei comuni della Regione Campania da almeno 60 mesi alla data della pubblicazione della legge regionale.

La gestione, il controllo e l'erogazione della misura erano di competenza comunale, con responsabilità dei comuni capofila di coordinare l'organizzazione territoriale, in raccordo le aziende sanitarie locali, con i centri per l'impiego, con gli enti preposti al controllo e le altre istituzioni, oltre che di sospendere l'erogazione in presenza di irregolarità, comunicandolo poi ai settori competenti della Giunta regionale.

3.1. Segue. I gap dell'esperienza campana del reddito di cittadinanza

Nessuna esperienza sino ad ora attivata è riuscita a consolidarsi oltre la fase sperimentale, non riuscendosi ad affermare il RdC come vero e proprio diritto di cittadinanza, tutelato e disciplinato dalla legge, definito con criteri universalistici e standardizzati e soprattutto alla discrezionalità dell'amministrazione erogante e ai suoi vincoli di bilancio.

I principali problemi hanno riguardato anzitutto, l'incognita sulla continuità del finanziamento. Difatti, il RdC, nasce con l'obiettivo di dare seguito al Rmi, basandosi però soltanto su finanziamenti di natura straordinaria e, dunque, su costi non sostenibili nel lungo periodo.

Non è da trascurarsi, poi, la non corrispondenza tra gli obiettivi preposti e le concrete realizzazioni, anche a causa dell'inadeguatezza dei supporti esterni (Comuni e Centri per l'impiego); per di più, la definizione dell'accordo politico per la predisposizione di tali misure si è sempre rivelata un processo *time-consuming* tale che l'implementazione operativa dei provvedimenti normalmente arriva a fine legislatura (Campania, Friuli V.G., Lazio, perfino il Rmi a livello nazionale), aggiungendo incognite legate alla continuità di disegno politico. A completamento di ciò, può dirsi che dal coinvolgimento dei Comuni e dei loro Piani di zona dei servizi sociali è risultata, più che la capacità di trovare integrazione tra politiche, la fragilità della struttura amministrativa. Inoltre, indirizzando la politica su un sistema di graduatorie per ambiti territoriali, si è indubbiamente arginato l'effetto calamita dell'area metropolitana di Napoli; creandosi, d'altro canto, un sistema di disparità di trattamento difficilmente giustificabile.

Può quindi dirsi che sino ad oggi sono emerse lacune nella gestione dei servizi per l'erogazione; è stata mostrata inadeguatezza nell'affrontare il fenomeno e scarsa capacità di rappresentare i beneficiari per categoria e quantità, creando squilibri tanto nell'apparato amministrativo preposto alla gestione quanto nelle condizioni di trattamento, il che ha portato anche a ritardi nell'erogazione della prestazione e sovraccarico di lavoro. Basti pensare che

per la conclusione dell'intero procedimento in Campania ci sono voluti 15 mesi e Napoli è stato il 5° ambito su 46 per tempestività di pubblicazione. Ci si chiede quanto possa essere efficace una misura che dovrebbe contrastare la povertà tempestivamente, sollevando dall'indigenza le famiglie e i loro componenti.

L'incapacità della gestione, per di più, è stata accompagnata dall'inadeguatezza degli due indicatori sintetici di situazione economica familiare assunti come sostituibili, ossia l'Isee dichiarato all'atto della domanda e il reddito stimato sulla base delle dichiarazioni fornite a garantire accertamenti e a fornire una effettiva mappatura dell'area di disagio sociale; non prendendo in considerazione altri indici di condizioni di povertà (per esempio indennità di accompagnamento) né ipotesi di lavoro nero. La lacuna è stata, quindi, nella carenza di indici controllati e controllabili.

Tantomeno sono stati utili i tentativi di superare tali limiti con elaborazioni e indici aggiuntivi o complementari, come quelli delle utenze telefoniche, oramai sostituite dai telefoni cellulari con schede ricaricabili, o del gas, che nella particolare realtà campana viene spesso sostituito con bombole di gas. Tra le utenze più significative, purtroppo, si è scontato il *gap* della loro parziale verificabilità; ad esempio, nel caso delle spese per l'abitazione è controllabile solo la proprietà immobiliare, ma non l'importo del canone locativo; oppure, risultano del tutto non controllabili altre utenze, come quelle Enel. Paradossalmente, l'unico indicatore che entra nella formula di calcolo del reddito stimato facilmente controllabile – il possesso di auto e motoveicoli – appare anche il meno significativo.

È mancata, invece, nella formula in questione la capacità di prendere come riferimento il volume di spesa per i consumi alimentari, per i figli o per le cure mediche; esso avrebbe permesso di tenere in debito conto l'effetto sulle condizioni di vita familiari determinato dalla presenza in famiglia di un numero elevato di figli (specie minori) o di anziani.

Per tradurre quanto detto in cifre, basti pensare che, nel caso del RdC della Regione **Campania** nell'ambito di Napoli, a fronte di 3.469 RdC attivabili sono state raccolte 34.766 domande (il doppio rispetto a quelle raccolte per la sperimentazione Rmi). Dei beneficiari, il 99% dei beneficiari ha dichiarato un Isee pari a zero, entrando in graduatoria sulla base del valore del reddito stimato. Tra essi 1.275 famiglie erano in prima posizione a pari merito con reddito stimato pari a zero. Il valore del reddito stimato della 3.469esima famiglia è 260,22 euro annui con uno scarto di ben 0,14 centesimi dalla prima famiglia esclusa.

L'esperienza campana propone, quindi, una serie di riflessioni legate al modo con cui determinare parametri oggettivi su cui misurare la condizione di povertà, calibrando la scelta in un delicato mix di significatività e verificabilità.

4. Uno sguardo sul futuro attraverso il piano sociale 2016-2018

Con la deliberazione n. 869 del 29 dicembre 2015 (pubblicata sul BURC n. 2 del 11 gennaio 2016) la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore alle politiche sociali, prof.ssa Lucia Fortini, ha approvato il Piano sociale regionale 2016-2018, che definisce i principi di indirizzo e coordinamento per la programmazione e la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. La legge regionale 23 ottobre 2007 n. 11, che disciplina la materia dei servizi sociali, infatti, attribuisce alla Regione funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento degli interventi sociali. Sulla base degli indirizzi e gli obiettivi del Piano

Sociale Regionale 2016-2018 i Comuni associati in Ambiti programmeranno l'offerta del prossimo triennio e realizzeranno gli interventi e i servizi sociali di zona.

Il terzo Piano Sociale Regionale della Campania vede il suo avvio in una fase di profonda trasformazione del sistema di *welfare*, che ha messo in questione i cardini di quello che era definito come “modello sociale europeo” e ha radicalmente modificato lo scenario nel quale si collocano i welfare locali.

Due ordini di fenomeni concorrono soprattutto a questa trasformazione:

- Il primo è il mutamento delle caratteristiche dei contesti economico-sociali con cui i sistemi di *welfare* devono confrontarsi, a fronte di una riduzione delle risorse disponibili. *Il lavoro, i percorsi di vita, le dinamiche di composizione e ricomposizione delle famiglie* sono mutati facendo emergere nuovi bisogni come effetto di più profondi mutamenti strutturali di cui la crisi economica è solo la manifestazione contingente.

Il secondo fenomeno che ha contribuito a modificare lo scenario è lo sviluppo sempre più marcato della dimensione locale delle politiche di *welfare*. Il ruolo dei comuni e delle altre istituzioni locali risulta crescente, ma cresce molto anche la presenza di altri soggetti (volontariato, imprese no profit e profit) che agiscono all'interno delle singole comunità.

A fronte di una complessiva ridefinizione della *governance* del sistema, ancora *in fieri* per le revisioni costituzionali in corso che potrebbero intervenire sulle competenze rispettive di Stato e regioni, la situazione attuale è quella di una diversificazione dei territori regionali, in cui situazioni economiche più critiche danno vita a *welfare* più deboli. Questi contribuiscono, a loro volta, ulteriormente all'indebolimento delle condizioni complessive di vita, in un circolo vizioso di riproduzione della vulnerabilità e del disagio.

Risultati di ricerca consolidati mostrano, per contro, che le politiche sociali possono costituire un fattore di sviluppo dei sistemi economici locali. Ne consegue, a livello teorico e soprattutto di disegno delle politiche, una nuova concezione degli interventi di *welfare* che da costo appaiono, piuttosto, essere concepiti come investimento o, comunque, come elemento generatore di valore. A seconda dei paradigmi economico-sociali di riferimento, si parla allora di *social investment welfare* (cui eventualmente collegare strumenti di *fund raising* innovativi), di *welfare generativo*, di “secondo welfare”, come elementi di attivazione e rigenerazione del tessuto economico e civile.

I sistemi di *welfare* sono molto diversi fra loro, ma tutti caratterizzati dalla presenza di soggetti pubblici e privati che erogano i servizi. I meccanismi di regolazione cruciali per il loro funzionamento sono ormai quelli che collegano il livello della pianificazione dei sistemi regionali di *welfare*, quello della elaborazione dei progetti di comunità o dei piani personalizzati degli interventi e dei servizi ed, infine, quello della loro effettiva erogazione, di fatto sempre più esternalizzata dagli Enti locali. Modificare i meccanismi che collegano tali livelli e funzioni richiede che gli enti pubblici cambino il loro modo di lavorare, prendendo atto del mutamento della funzione pubblica di cui devono assumere pienamente titolarità: **da erogatori (sia pur indiretti) dei servizi**, essi devono, più consapevolmente e responsabilmente, **trasformarsi in soggetti che indirizzano, coordinano e valutano** l'azione di privati, cooperative e volontariato.

Assumere la sussidiarietà come principio nella definizione della titolarità degli interventi presuppone questo mutamento di prospettiva.

La delicatezza del percorso è segnata, da un lato, dalla crescente ristrettezza delle risorse finanziarie disponibili e, dall'altro, dalla fragilità del quadro normativo su cui può far leva. A tale fragilità concorrono sia la sopravvivenza di norme che si riferiscono a un modello

di *welfare* che non è più adeguato agli attuali assetti sociali, amministrativi ed economici, sia l'assenza della struttura integrata di governo delle politiche sociali che la l. n. 328/2000 avrebbe dovuto costruire.

Le leggi regionali hanno introdotto in Campania strumenti regolativi omogenei su tutto il territorio regionale, ma la sopravvivenza di pratiche di affidamento a livello locale si scontra ormai con la europeizzazione del regime degli appalti e della maggior parte dei bandi.

5. La cassa integrazione guadagni in deroga

La regione Campania si è mossa, oltre che con gli strumenti sino ad ora evidenziati, anche verso il sostegno di lavoratori sospesi dal lavoro o che effettuino prestazioni di lavoro ad orario ridotto per contrazione o sospensione dell'attività produttiva, a causa di situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori; situazioni aziendali determinate da situazioni temporanee di mercato; crisi aziendali o ristrutturazione o riorganizzazione.

Difatti, è possibile che nei confronti di lavoratori a tempo determinato o non¹⁹, solo dopo che le imprese abbiano esperito tutti gli strumenti di indennizzo o di tutela del reddito dei lavoratori previsti dalla legislazione ordinaria per le sospensioni dell'attività lavorativa, vengano corrisposti ammortizzatori sociali in deroga. Sulla materia è di recente intervenuto il Ministero del Lavoro con la circolare n.- 4 del 2 febbraio 2016, allo scopo di chiarire le modalità di applicazione della cassa in deroga alla luce del d.lgs. 148/15 di riforma della Cassa Integrazione, e della legge di stabilità per il 2016, ribadendo che il trattamento in deroga può essere concesso solo qualora il lavoratore vanti almeno 12 mesi di servizio presso l'azienda richiedente al momento della domanda e comunque per un periodo non superiore a 3 mesi nell'arco di un anno.

Pertanto, nell'ambito della Regione, per la definizione degli indirizzi generali per il riparto delle risorse regionali e per la definizione dei criteri per l'approvazione delle istanze nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, oltre che per determinare gli indirizzi per la programmazione e l'attuazione degli strumenti di politica attiva collegati ai trattamenti in deroga, viene convocato un apposito Tavolo Inter-istituzionale presieduto dall'Assessore Regionale al Lavoro e composto da rappresentanti delle Amministrazioni Territoriali a livello provinciale, dell'INPS, di Italia Lavoro e delle Parti Sociali. Anche da questo punto di vista è, quindi, rafforzata la cooperazione inter-istituzionale, per meglio garantire il perseguimento degli obiettivi preposti. La regione Campania, infatti, a partire dal 2009 ed in modo più definito dal 2010, ha basato la propria strategia proprio su accordi volti a definire tanto compiti e responsabilità per la concessione degli ammortizzatori in deroga, quanto profili gestionali e aspetti più generali che comunque influiscono anche indirettamente su tali aspetti²⁰.

¹⁹ Alla luce di quanto disposto con il D.L. 185/2008 convertito in L. 2/2009, il DL 5/2009 convertito in L. 33/2009, la L. 92/2012 e successive modifiche ed integrazioni, all'accordo Stato-Regioni sottoscritto in data 22.11.2012; a quanto previsto negli accordi sottoscritti tra Assessorato al Lavoro della Regione Campania e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nonché a quanto definito dagli accordi interistituzionali in sede regionale

²⁰ Uno degli accordi iniziali, ad esempio, fu quello del 27 aprile del 2009, che "apre" la concessione della CIG e mobilità in deroga a tutti i settori e a tutti i lavoratori subordinati compresi gli apprendisti ed i lavoratori somministrati.

Chiaramente, prima dell'erogazione delle prestazioni è previsto un procedimento di consultazione sindacale, così che le imprese che intendano chiedere il sostegno della cassa integrazione guadagni sono tenute a comunicare ai sindacati provinciali di categoria e alla rappresentanza sindacale, la durata presumibile della sospensione o riduzione di orario ed il numero dei lavoratori da collocare in CIG. Una volta esaurita la procedura di consultazione sindacale, entro 15 giorni dalla comunicazione del datore di lavoro, con esito positivo, il datore di lavoro invia la domanda alla Regione Campania secondo le modalità indicate, e le parti saranno convocate dall' UOD 07 – Interventi di sostegno al Mercato del Lavoro - della Giunta Regionale della Campania per la sottoscrizione del verbale istituzionale.

Qualora entro 15 giorni dall'invio della convocazione non si sia realizzata la consultazione con la sottoscrizione del verbale di accordo, ed in assenza di motivazione scritta circa la mancata sottoscrizione, l'azienda può presentare domanda di CIG in deroga allegando alla domanda copia della convocazione e della documentazione comprovante l'invio e la data dello stesso. In questo caso le domande pervenute alla Regione saranno comunque oggetto di convocazione in sede istituzionale che convoca le parti per l'esame congiunto con il supporto di Italia Lavoro.

Per accedere alla CIG in deroga occorre rappresentare indicatori economico-finanziari dai quali emerga lo stato di crisi (andamento complessivamente negativo della situazione aziendale; risultato di impresa negativo; calo del fatturato; indebitamento; ecc.) autocertificato ai sensi della normativa vigente. In particolare, le imprese che intendono presentare istanza di concessione della CIG in deroga dovranno indicare se la crisi in atto è di natura "congiunturale" o "strutturale". In caso di richiesta di concessione CIG per "crisi strutturale", per di più, l'impresa dovrà corredare l'istanza con un piano di gestione degli esuberanti, nel quale siano indicate le concrete iniziative da realizzarsi per la gestione della crisi (ricollocazione anche parziale dei lavoratori, collocazione in mobilità di lavoratori in possesso dei requisiti per l'accesso al pensionamento o di lavoratori disponibili a manifestare la volontà di non opposizione al recesso, eventuali diverse azioni con l'indicazione dei tempi previsti per la loro realizzazione). In ogni caso il trattamento non potrà essere concesso per la causale di cessazione dell'attività o di parte della stessa.

Chiaramente il sussidio ha durata limitata nel tempo, pur essendo possibile richiedere la proroga²¹, altrettanto limitata. Per le proroghe successive alla seconda, i trattamenti in deroga potranno essere erogati esclusivamente nel caso di frequenza di specifici programmi di reimpiego, anche miranti alla riqualificazione professionale.

Per quanto attiene all'obbligo di partecipazione ad attività formative previste dalla normativa vigente, i relativi interventi saranno realizzati attraverso programmi/progetti formativi, nelle forme e modalità individuate dall'Amministrazione Regionale con atti successivi, anche in continuità con le disposizioni di cui agli Avvisi Pubblici attuativi delle Misure del Piano *Campania al Lavoro!* "CIG Più" e con quelle di cui agli emanandi decreti, relativi al Catalogo formativo per i percettori di ammortizzatori sociali in deroga, ovvero anche mediante utilizzo delle risorse di cui ai fondi interprofessionali. In quest'ultimo caso

²¹ Per l'anno 2015 il limite temporale era di 5 mesi. Tuttavia, a seguito della Legge di stabilità per il 2016 sono stati introdotti limiti e modifiche sostanziali all'istituto della Cassa Integrazione Guadagni così che il limite massimo, secondo la legge nazionale, è di tre mesi.

l'azienda interessata è tenuta a richiedere e acquisire preventiva autorizzazione all'Amministrazione Regionale²².

Il rifiuto del lavoratore di essere avviato ad un corso di formazione o riqualificazione ovvero la mancata o irregolare frequenza senza giustificato motivo determina la perdita del diritto all'erogazione del trattamento di cassa integrazione, fatti salvi i diritti già maturati.

L'obiettivo della Regione, nel prevedere tale disposizione è quello di evitare un abuso degli ammortizzatori da parte dei lavoratori e, al contempo, di assicurare che ad essi siano garantite migliori opportunità di occupazione, al fine di sostenere il loro reinserimento/ricollocazione nel mercato del lavoro.

Per tale ragione, diversi sono stati i servizi forniti negli anni ai lavoratori in cassa integrazione in deroga. In particolare, però, la regione è intervenuta attraverso politiche di re-impiego, di *Welfare to Work*, disponendo incentivi per i datori di lavoro che assumessero lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga o non più percettori di indennità e sussidio legati allo stato di disoccupazione per crisi aziendale; incentivi per percorsi di formazione, erogabili tanto nei confronti delle imprese che garantiscono tali progetti quanto di enti di formazione stessa che si impegnassero a garantire un percorso di miglioramento del profilo professionale dei soggetti beneficiari degli ammortizzatori sociali. Altresì, attraverso sostegni economici alle *work experience*, presso datori di lavoro ospitanti, secondo uno schema di *train on the job*, come opportunità di inserimento e adeguamento delle competenze del lavoratore alle proprie necessità, con l'impegno del datore di lavoro a contrarre con il lavoratore al termine di tale *stage*.

La prassi del sostegno alla formazione può dirsi ormai consolidata tanto che, attualmente, sono in corso incentivi all'occupazione e all'assunzione, anche nei confronti delle agenzie per il lavoro autorizzate ai sensi degli artt. 4 e 5 del d.lgs. 276/03 e ss.mm., e in possesso di accreditamento anche provvisorio dalla regione Campania, che manifestino interesse per la presentazione di azioni di *placement* e *outplacement* rivolti ai beneficiari di ammortizzatori in deroga. Investendo con contributi, dunque, nelle Agenzie per l'impiego proprio perché ritenute soggetti idonei a realizzare interventi di ricollocazione professionale e di accompagnamento al lavoro di lavoratori coinvolti in processi di crisi strutturale, percettori di AA.SS.; utilizzando, in particolare, tecniche e metodologie innovative di *placement* individuale e *outplacement* collettivo. E disponendo, altresì, incentivi economici nei confronti delle imprese che assumino i lavoratori impegnati in tali percorsi di ricollocazione, in ammontare diverso a seconda del tipo di contratto di assunzione.

Per dare una dimensione quantitativa, la regione Campania corrisponde a risultato raggiunto, euro 3.000. a seguito dell'intervento di orientamento/formazione ed assunzione con contratto a tempo indeterminato (a favore delle aziende che procederanno all'assunzione con contratto a tempo indeterminato, anche part-time non inferiore a 20 ore settimanali, potrà essere riconosciuto, per ogni singolo lavoratore assunto, un contributo una tantum di Euro 7.000.); Euro 2.000 a seguito dell'intervento di orientamento/formazione ed assunzione con contratto a tempo determinato per un periodo non inferiore a 12 mesi; Euro 1.000 a seguito dell'intervento di orientamento/formazione ed assunzione con contratto di somministrazione non inferiore a 9 mesi.

In conclusione, sembra potersi ritenere positivo il connubio della regione Campania tra politiche passive e attive, anche se, secondo gli ultimi interventi del legislatore nazionale, che

²² L'intero procedimento indicato è rinvenibile nelle Linee-guida della Regione Campania per l'accesso agli ammortizzatori sociali per l'anno 2015.

ne hanno limitato la portata, è necessario aspettare le nuove linee guida per comprenderne i futuri risvolti.

CAPITOLO 5 LA FORMAZIONE

1. La formazione e gli enti di formazione nella Regione Campania

Il tema della formazione è stato sino ad ora più volte citato, tanto in ambito di formazione per la sicurezza sul lavoro, quanto in caso di riferimento alla formazione professionale del lavoratore in cassa integrazione guadagni in deroga. Difatti, il concetto di “formazione” è tanto ampio che, come già anticipato quando si è parlato del riparto competenze Stato- Regioni, necessita di una delimitazione del suo oggetto. Soprattutto, per comprenderne il confine con le materie di esclusiva competenza statale.

Riprendendo dall’inizio, il concetto della “formazione professionale” rientra, al momento, nell’ambito della esclusiva competenza regionale. Difatti, anche come ribadito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 287/2012, è potestà legislativa statale solo la disciplina attinente alla formazione offerta dal datore di lavoro alla luce del contratto stipulato con il lavoratore. In tal caso, di fatto, si tratterebbe di “ordinamento civile”.

Pertanto, è compito delle Regioni approntare, in virtù delle realtà locali, strutture di formazione, sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia stipulando accordi con enti privati.

La regione Campania si avvale di enti pubblici o privati, e soggetti accreditati per poter svolgere le attività di formazione, come può già intendersi dagli - già citati- incentivi destinati al miglioramento del profilo professionale dei soggetti in cassa integrazione guadagni in deroga.

È, quindi, la Regione a stabilire i requisiti che devono essere posseduti dai soggetti che svolgono tirocini formativi e di orientamento.

Essa, infatti, come stabilito all’art. 12 del Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150 “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell’art. 1, c. 3, della L. n. 183/14” deve definire i propri regimi di accreditamento, secondo criteri definiti con decreto del Ministro del Lavoro, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, in coerenza con il sistema di autorizzazione allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale; definendo, altresì, requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori, in relazione ai compiti da svolgere. Nel fare ciò, deve tenere conto proprio del raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione.

In particolare, con il Regolamento 29 novembre 2013, n. 7, la Regione Campania ha disciplinato i tirocini formativi che si svolgono nell’ambito del territorio regionale. Per tirocinio formativo si intende una “misura di politica attiva del lavoro che consiste in un periodo di formazione con inserimento in un contesto produttivo e di orientamento al lavoro svolto presso datori di lavoro pubblici o privati”, in modo da consentire “al tirocinante di acquisire competenze professionali per arricchire il proprio curriculum e favorire

l'inserimento o il reinserimento lavorativo". Il tirocinio non costituisce rapporto di lavoro e la sua attivazione è subordinata ad una convenzione tra soggetto promotore (Università, scuole, centri di formazione professionale, comunità terapeutiche o di inserimento lavorativo per i disabili, agenzie di somministrazione) e soggetto ospitante (qualunque datore di lavoro pubblico o privato). Il tirocinio può avere una durata massima da sei a ventiquattro mesi, in ragione del tipo di attività e dei soggetti coinvolti ed al tirocinante spetta un'indennità di partecipazione, la cui percezione non comporta la perdita dello stato di disoccupazione.

Alla luce del nuovo assetto delle politiche del lavoro, pertanto, in ogni caso vi è obbligo di interconnessione con il Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, nonché dell'invio all'ANPAL di ogni informazione utile a garantire un efficace coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro.

La Campania, secondo i dati forniti da Italia Lavoro aggiornati al 15 febbraio 2016, ha 32 Enti di formazione, per un totale di 36 Sportelli distribuiti su tutto il territorio regionale.

Pertanto, essendo la Regione Campania in un quadro di Riforma del Sistema della Formazione Professionale, al fine di garantire una corretta attuazione dei percorsi formativi da parte delle Agenzie formative accreditate, essa ha approvato le Linee Guida esplicative della D.G.R. n.808 del 23/12/2015, per poter armonizzare la regolamentazione di cui alla D.G.R. n.315 del 21/06/2011 con gli adempimenti connessi alla Riforma del Sistema della Formazione ex D.G.R. n.223 del 27/06/2014 e successiva D.G.R. n.808 del 23/12/2015.

Le linee Guida stabiliscono, a garanzia della corretta attuazione delle azioni formative ai sensi della nuova disciplina normativa nell'ottica di un graduale passaggio ad una "didattica per competenze", che le Agenzie formative progettano percorsi formativi nel rispetto degli standard professionali ex D.G.R. 223/2014 e formativi minimi generali ex D.G.R. 808/2015, dei quali subito dopo diremo. Per garantire i servizi, le autorizzazioni sono concesse a tutte le Agenzie formative operanti in Regione Campania dotate, ai sensi dell'Accreditamento regionale, di attrezzature e/o di laboratori indispensabili alla attuazione delle specifiche tipologie corsuali per le quali si presenta il progetto formativo. Ove vi fosse la necessità di utilizzo di laboratori specifici, gli stessi vanno preventivamente accreditati ai sensi della disciplina regionale sull'Accreditamento. La formazione può essere garantita anche a distanza (FAD), anche se, in termini di impatto percentuale sul totale della formazione d'aula, è da considerarsi modalità formativa oggetto di autorizzazione specifica.

Un ruolo fondamentale in ambito di formazione è svolto, altresì, dal Gruppo Tecnico Repertorio Regionale. Esso è, infatti, uno strumento di certificazione delle competenze e dei titoli acquisiti, oltre che di progettazione di nuove attività formative. In esso, è contemplata la presenza del Partenariato economico e sociale e, tra gli altri, si intendono incluse le Agenzie formative operanti sul territorio ai sensi dell'Accreditamento regionale vigente. Le stesse hanno titolo a presentare proposte di nuovi Titoli o Qualificazioni, per la conseguente verifica della correlabilità ai livelli di certificazione nazionale e di osservazioni e/o proposte di modifica per non conformità riscontrate con riferimento a Titoli o Qualificazioni proposti ovvero già rientrati nel Repertorio regionale. L'intero operato regionale, difatti, si inserisce nel più articolato quadro nazionale, cui comunque le qualificazioni regionali devono far riferimento, stabilito ai sensi del d.lgs. 13/13 e del Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 30 giugno 2015, pubblicato in G.U. n.166 del 20/07/2015.

In ogni caso, l'Agenzia ha la "facoltà" di progettare un percorso formativo ma, una volta impegnatasi, ha "l'obbligo" di operare conformemente a quanto stabilito dal d.lgs. 13/13, che definisce le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per

l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze.

2. Standard formativi minimi da garantire a livello Regionale e l'impegno attuale nella formazione dei giovani

Anzitutto, secondo quanto stabilito dal D.G.R. 808/15, il percorso formativo regionale dovrà sempre e necessariamente comprendere un'azione formativa volta all'acquisizione/approfondimento/perfezionamento delle otto *key competence* (competenze-chiave) di cui alla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a "competenze chiave per l'apprendimento permanente" (2006/962/CE). Difatti, le competenze-chiave sono definite nella Raccomandazione come "combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto. Le competenze chiave sono quelle di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personale, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione (...). Ciascuna di esse può contribuire a una vita positiva nella società della conoscenza.". Il Repertorio Regionale indica i patrimoni di competenza tecnico-professionale, di conseguenza gli standard professionali non contengono riferimenti specifici alle *key competence*, la cui trattazione è, tuttavia, imprescindibile in un percorso di apprendimento in linea con le attuali esigenze dei cittadini e del contesto.

Nell'ambito della Regione Campania, pertanto, la "bussola di orientamento" per la predisposizione dei percorsi formativi è la qualificazione della forza lavoro, come elemento in grado di incidere sui processi del mercato del lavoro. Dunque, anzitutto conta la differenziazione delle qualifiche acquisite, la capacità di risposta ad un mercato ormai in crisi e la tutela e formazione delle categorie che maggiormente necessitano in un dato periodo storico. Per questo, la definizione di un quadro regionale di standard formativi è necessaria ai fini della spendibilità, a livello nazionale, delle competenze comunque acquisite all'esito dei percorsi formativi, di istruzione e di lavoro, formali e non formali, nell'ottica del primato dell'apprendimento come acquisizione individuale indipendente dai luoghi in cui si produce. E, per la medesima ragione, gli standard formativi devono essere periodicamente aggiornati ed inseriti in un percorso integrato istruzione-formazione-lavoro²³.

In concreto, la Regione Campania si impegna a garantire tirocini e sostegni economici, e passando alle misure attuali, essa sta programmando, in accordo con il Ministero della Istruzione, dell'Università e della Ricerca, una organizzazione della offerta di formazione strutturata per filiere di attività e presidi/poli di istruzione e formazione di mestiere, tecnica e superiore.

Più specificamente, la Regione ha approvato il Programma triennale 2013-2015 per la strutturazione di un sistema educativo innovativo e integrato con quello economico e produttivo, con la costituzione di poli tecnico-professionali, per la realizzazione del quale ha destinato in via programmatica l'importo di € 50.000.000,00.

I destinatari principali, quindi, sembrano essere i giovani. Ne dà conferma l'attenzione prestata al progetto "Garanzia Giovani Campania", sulla scia del progetto europeo "*Youth Guarantee*". Il Programma Attuativo Regionale, difatti, è stato ampliato con altre offerte di

²³ Cfr. Regolamento 9/10 e ss. mm., di attuazione di cui alla Legge regionale n. 14 del 18 novembre 2009 art. 54 comma 1 lett. b) "Testo Unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro".

servizi per il lavoro e azioni di promozione dei tirocini e del servizio civile; pertanto, con il Decreto Dirigenziale n. 125 del 05/05/2015 è stata aggiunta una ampia gamma di percorsi formativi, finalizzati ad accompagnare l'inserimento lavorativo dei giovani di età inferiore ai 30 anni, e a diffondere le competenze professionali, le competenze trasversali, linguistiche e digitali, e le competenze chiave. Vi sono offerte di corsi di lingua inglese, di corsi ECDL e stage e tirocini in base al profilo professionale cui si ambisce.

Monitoraggio Garanzia Giovani in Campania

Numero di iscritti: 63.700

Numero di presi in carico: 21.075

Numero percorsi avviati al 31/03/2015 - Totali: 9.240

Tirocini: 978

Apprendistato: 414

Lav. sub. T. det: 4.180

Lav. sub. T. ind: 2.053

Percorsi di formazione: n.d.

Autoimpiego: n.d.

Lavoro parasubordinato: 1.377

Lavoro intermittente: 202

Lavoro domestico: 36

(Dati da monitoraggio regionale)

Si segnala che tramite il programma Garanzia Giovani non sono previsti finanziamenti per l'apprendistato di I e II livello poiché entrambi finanziati attraverso il piano di azione e coesione (PAC) ed il piano operativo regionale dei fondi sociali europei 2014-2020 di cui è beneficiaria la Regione Campania.

Non sono da trascurare, comunque, i progetti dei quali già si è fatto cenno *supra*, ossia FiXo e i sostegni all'occupazione forniti ai lavoratori in cassa integrazione guadagni attraverso incentivi alle Agenzie di formazione.

In conclusione, non sembra potersi dire che la Regione Campania si stia tirando indietro in ambito di misure combinate di politiche attive e passive; potendosi piuttosto confermare che sta dimostrando l'intenzione di operare su più fronti.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

AA.VV., *Garanzia giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, Adapt Labour Studies, 2015.

CORBISIERO F. – CIMAGLIA M. C. (a cura di), *Il mercato del lavoro in Campania*, Napoli, 2010.

M. ESPOSITO, E. FLORA (a cura di), *Le dimensioni del sommerso nell'area metropolitana di Napoli. Un'indagine multidisciplinare*, Formez, 2015.

M. RUSCIANO, M. ESPOSITO (a cura di), *Lavoro sommerso in Campania. Linee di intervento. Analisi delle iniziative per fronteggiare i fenomeni di lavoro irregolare in Campania*, Massa, 2006

M. ESPOSITO, L. GAETA, R. SANTUCCI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI, *Istituzioni di diritto del lavoro e sindacale*, vol. I e III, Giappichelli, 2015.

L. ZOPPOLI (a cura di), *La legislazione regionale in materia di lavoro. Studi preparatori*, Napoli, 2007.