



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO**

**Scuola di Alta formazione Dottorale - Corso di Dottorato in Formazione  
della Persona e Mercato del Lavoro**

**Ciclo XXXI**

**Coordinatore Dottorato di ricerca: Chiar.mo Prof. Giuseppe Bertagna  
Coordinatore Area Scienze Giuridiche: Chiar.mo Prof. Michele Tiraboschi**

**IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI DATORIALI NELLE  
POLITICHE ATTIVE E NELLE TRANSIZIONI OCCUPAZIONALI  
SUL TERRITORIO:**

**IL CASO CONFARTIGIANATO IMPRESE VARESE**

**Relatore:**

Prof. Emmanuele Massagli

**Candidato:**

Eleonora Paganini

Matricola n. 1039000

**Anno Accademico 2017/2018**

A mio papà

## **INDICE**

### **IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI DATORIALI NELLE POLITICHE ATTIVE E NELLE TRANSIZIONI OCCUPAZIONALI SUL TERRITORIO: IL CASO CONFARTIGIANATO IMPRESE VARESE**

#### **CAPITOLO I**

##### **POSIZIONE DEL PROBLEMA**

1.	Associazioni datoriali, politiche attive e transizioni occupazionali	1
2.	Ragioni e obiettivi di una ricerca	4
3.	Metodologia	6
4.	Piano di ricerca	7

#### **CAPITOLO II**

##### **LITERATURE REVIEW**

1.	Ruolo e funzioni delle associazioni datoriali	10
2.	Le politiche attive del lavoro	18
3.	Le transizioni scuola – lavoro	45
3.1	Apprendistato	46
3.2	Alternanza scuola – lavoro	71
3.3	Tirocini	74
4.	Incentivi all'occupazione	75

#### **CAPITOLO III**

##### **IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI DATORIALI COME INTERMEDIARIE DEL MERCATO DEL LAVORO**

1.	Caratteristiche strutturali e logiche d'azione delle associazioni di rappresentanza	80
2.	La crisi dell'associazionismo datoriale	82
3.	Il sistema d'offerta associativo	84
3.1	La struttura di Confartigianato Imprese Varese	84
3.2	Gli stakeholder dell'associazione e il territorio su cui lavora	87
3.3	L'offerta associativa di Confartigianato Imprese Varese	104

4.	Dalle politiche passive alle politiche attive del lavoro: le associazioni come intermediarie del mercato	107
5.	Il nuovo “servizio” di politiche attive e transizioni occupazionali	110
6.	Crescita del ruolo di strutture di governo di «buchi strutturali» entro reti organizzative complesse	113

#### **CAPITOLO IV**

### **ASSOCIAZIONI DATORIALI E POLITICHE ATTIVE SUL TERRITORIO: IL CASO CONFARTIGIANATO IMPRESE VARESE**

#### **LA RETE NAZIONALE PER LE POLITICHE ATTIVE**

1	Le politiche attive del lavoro	115
2.	I problemi delle politiche attive in Italia	118
3.	Il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive: sintesi delle novità principali	121

#### **INTERMEDIAZIONE DOMANDA – OFFERTA DI LAVORO E RICERCA DEL PERSONALE**

1.	Quadro normativo	124
2.	La procedura per ottenere l’autorizzazione	125
3.	Caf Artser s.r.l. intermediaria tra domanda e offerta di lavoro	126
4.	La creazione del servizio di intermediazione domanda/offerta di lavoro e ricerca e selezione del personale in Confartigianato Varese	129
4.1	Il costo del servizio di ricerca e selezione del personale	129
4.2	Il contratto di servizio tra società di servizi e aziende associate	130
4.3	La creazione di una pagina web in cui inserire gli annunci di lavoro	132
4.4	La creazione di una banca dati di CV	133
4.5	I colloqui con i candidati, la selezione, la presentazione in azienda e la stesura del contratto di lavoro	133

#### **L’ENTE ACCREDITATO AI SERVIZI AL LAVORO**

1.	Quadro normativo	134
1.1	Dal collocamento pubblico ai servizi per l’impiego regionali	134

1.2	L'intervento del d.lgs. 150/2015 in materia di politiche attive	135
2.	L'eterogeneità delle discipline regionali. Focus su normativa di Regione Lombardia	137
3.	ELFI – Ente lombardo per la formazione di impresa	143
3.1	Il ruolo dei tutor dell'ente accreditato	143

## **GLI INCENTIVI PUBBLICI**

### **DOTE UNICA LAVORO**

1.	Quadro normativo	144
1.1	La nascita del sistema della Dote in Lombardia	144
1.2	Dote Unica Lavoro	146
1.3	Requisiti per accedere a Dote Unica Lavoro	147
1.4	Come funziona Dote Unica Lavoro	148

### **GARANZIA GIOVANI**

2.	Quadro normativo	151
2.1	Come funziona Garanzia Giovani per i giovani che aderiscono	152
2.2	Cosa comporta Garanzia Giovani per le aziende che assumono	153

### **ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE**

3.	Quadro normativo	154
3.1	Modalità operative	155
3.2	La misura dell'assegno di ricollocazione	158
3.3	Sanzioni	159
3.4	La Dote Unica Lavoro in Lombardia e l'Assegno di Ricollocazione: similitudini e differenze	160

## **CAPITOLO V**

### **ASSOCIAZIONI DATORIALI E TRANSIZIONI OCCUPAZIONALI SUL TERRITORIO: IL CASO CONFARTIGIANATO IMPRESE VARESE**

#### **APPRENDISTATO**

1.	La situazione attuale: dati	163
2.	Le potenzialità del contratto di apprendistato	165

3.	I problemi alla base della scarsa diffusione dell'apprendistato	165
4.	Evoluzione normativa	167
5.	Il rapporto tra legge nazionale, regionale e contrattazione collettiva	169
5.1	Quadro normativo: la legislazione statale	173
5.2	L'intervento normativo delle Regioni	178
5.3	La contrattazione collettiva	180
5.4	Il regime transitorio nel d.lgs. 81/2015	181
6.	Il ruolo degli accordi interconfederali, anche territoriali, in materia di apprendistato	182
6.1	L'accordo per implementare il sistema duale nella provincia di Varese	184
6.2	L'accordo interconfederale di Confartigianato Imprese Lombardia	187
6.3	L'accordo interconfederale nazionale di Confartigianato Imprese	189
6.4	Valutazione dei risultati	190
6.5	Una "best practice": l'accordo interconfederale di Confartigianato Imprese Veneto	192
7.	La contrattazione territoriale e le politiche attive sul territorio	194
7.1	La contrattazione collettiva territoriale: ruolo e funzioni	194
7.2	La contrattazione territoriale e l'apprendistato	196
7.3	La contrattazione territoriale e le politiche attive	196

## **TIROCINI**

1.	Tirocini curricolari e tirocini extracurricolari	197
2.	Focus su tirocini extracurricolari	198
2.1	Riferimenti normativi: la legislazione statale e la Conferenza Stato – Regioni	199
2.2	La normativa di Regione Lombardia sui tirocini extracurricolari	199
2.3	Alcune considerazioni sulla nuova normativa	204
3.	I tirocini extracurricolari attivati da ELFI – sede di Confartigianato Imprese Varese	206

## **ALTERNANZA SCUOLA – LAVORO**

1.	Riferimenti normativi dell'alternanza scuola – lavoro	207
----	---	-----

2.	Alternanza scuola - lavoro: metodologia didattica o politica attiva?	209
3.	Il progetto IFE di Confartigianato Imprese Varese	211
3.1	Positività	212
3.2	Criticità	213
<b>STRUMENTI E RETI</b>		
1.	Reti informali	214
1.1	Collaborazione informale con ACLI, CGIL e CISL Varese	214
1.2	Collaborazione con le Pubbliche amministrazioni: sportello lavoro	215
2.	Piattaforme on line	217
2.1	Il progetto Job Talent – portale di tutte le Confartigianato in Regione Lombardia	218
2.1.1	La progettazione e l’accordo tra associazione regionale, associazioni territoriali e ente accreditato ai servizi al lavoro	218
2.1.2	L’attuazione del progetto	220
2.1.2	Primi risultati e criticità	221
3.	Il progetto Giovani di Valore	223
<b>CAPITOLO VI</b>		
<b>CONCLUSIONI</b>		
1.	Il ruolo delle associazioni datoriali nelle politiche attive e nelle transizioni occupazionali	226
2.	La territorialità delle politiche attive e delle transizioni occupazionali	229
<b>APPENDICE NORMATIVA</b>		
	Accordo interconfederale per l’implementazione del sistema duale in provincia di Varese	234
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		
		242
<b>SITOGRAFIA</b>		
		252

## CAPITOLO I

### POSIZIONE DEL PROBLEMA

*Sommario:* 1. Associazioni datoriali, politiche attive e transizioni occupazionali a confronto – 2. Ragioni e obiettivi di una ricerca – 3. Metodologia – 3. Piano di ricerca

#### **1. Associazioni datoriali, politiche attive e transizioni occupazionali a confronto**

La letteratura italiana in materia di associazionismo datoriale non si è mai soffermata in maniera approfondita sul ruolo esercitato dalle strutture della rappresentanza imprenditoriale nell'ambito di quelle attività che vengono generalmente ascritte ai complessi processi di regolazione e gestione del mercato del lavoro, né tantomeno a studiare nel dettaglio la dimensione associativa dell'impresa sul territorio.

In particolare, poi, nessun autore ha analizzato il ruolo che le associazioni datoriali territoriali possono svolgere nelle politiche attive del lavoro e nelle transizioni occupazionali.

La maggior parte degli scritti in materia offre, piuttosto, una panoramica generale sull'azione collettiva e organizzata degli imprenditori, analizzandone l'evoluzione storica, la struttura organizzativa e le relative funzioni in larga parte utilizzando come esempio paradigmatico esclusivamente il modello confindustriale. Solo alcuni autori, in via del tutto incidentale, hanno definito le attività svolte dall'associazione datoriale nell'ambito dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro come rientranti tra i servizi sindacali<sup>1</sup>.

La scarsità di letteratura sul tema è, in realtà, assolutamente giustificata: le associazioni datoriali non si sono mai occupate di politiche attive e si sono occupate pochissimo di transizioni occupazionali. Soprattutto rappresentanza delle imprese e politiche attive del lavoro sono sempre stati due mondi paralleli, che non si sono mai parlati; ma, come si cercherà di dimostrare nel proseguo di questa ricerca, ci sono diverse ragioni per iniziare a farli dialogare.

In particolare, le associazioni di rappresentanza degli interessi economici stanno attraversando una fase molto travagliata, forse mai intervenuta in passato, dove viene messa in discussione la stessa efficacia dell'azione dei corpi intermedi rispetto alla determinazione delle decisioni politiche, economiche, sociali del nostro Paese nonché la reale rispondenza delle stesse alle esigenze

---

<sup>1</sup> Cfr. P. FELTRIN, S. ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, cit., 111-112.



dei rappresentati. Più voci hanno evidenziato come l'associazionismo datoriale tradizionale sia giunto ad una fase di stallo, che potrà essere superata solo compiendo una valutazione obiettiva sulla idoneità o meno della propria azione di rappresentanza degli interessi economici e della propria struttura organizzativa.

Se, da un lato, tutti gli studiosi sono d'accordo sulla situazione di crisi dell'associazionismo datoriale, e tutti sono all'incirca d'accordo che il futuro delle associazioni datoriali si giochi tra identità associativa, tutela degli interessi degli associati, offerta di servizi e rappresentanza politica (cfr. P. Feltrin, *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in Quaderni di Rassegna Sindacale, 2011, n. 4); dall'altro lato, nessuno si spinge, concretamente, a proporre nuove soluzioni o nuovi orizzonti verso cui indirizzare l'azione associativa.

Il cambiamento verso una moderna rappresentanza passa sicuramente anche dal coraggio di sperimentare nuove attività e dalla trasformazione dei suoi protagonisti, ai quali è oggi richiesto di intraprendere operazioni di riorganizzazione strutturale e di revisione strategica della *mission* e delle proprie modalità di agire. Solo avviando tali processi, autonomamente o in forma congiunta, le associazioni datoriali potranno confermare la necessità della loro presenza nel panorama dei corpi intermedi qualificati operanti all'interno del sistema economico e sociale.

Durante la mia esperienza di *internship*, ho avuto l'occasione di partecipare e di studiare da vicino il cambiamento che sta vivendo un'associazione datoriale territoriale: Confartigianato Imprese Varese.

Per la prima volta nel panorama di Confartigianato, una associazione territoriale, Confartigianato Imprese Varese, ha avviato – dal 2015 – un'attività costante in materia di politiche attive e transizioni scuola - lavoro, che ha comportato anche una ristrutturazione dell'organigramma associativo e della società di servizi ad essa collegata. Nello specifico, nei miei tre anni di *internship* nella predetta associazione datoriale ho avuto l'occasione di lavorare alla nascita e all'organizzazione e gestione di un nuovo "servizio", riguardante appunto le politiche attive e le transizioni occupazionali che, dopo una fase iniziale di sperimentazione, è ormai pienamente a regime. Dal 2017 anche Confartigianato Imprese Lombardia ha mostrato un vivo interesse alla materia ed ha creato, come verrà spiegato nel proseguo, un ambizioso progetto denominato "Job Talent", a cui partecipa anche Confartigianato Varese.

La scelta di approfondire con una ricerca l'attività di Confartigianato Imprese Varese non è casuale ma è dettata da specifiche ragioni che la rendono un fenomeno degno di approfondimento.

In primis, si tratta di un *unicum* nel panorama associativo italiano. Come anticipato, nessuna organizzazione datoriale italiana si è mai occupata in maniera costante di politiche attive e transizioni occupazionali. Ricordo ancora che, quando io stessa iniziai a costituire il “servizio”, nei momenti di difficoltà e di dubbio mi rapportavo telefonicamente con la sede nazionale di Confartigianato a Roma, la quale, per la prima volta – come per me – si trovava ad affrontare il tema.

È certamente un tema che l’associazione ha sempre avuto a cuore, ma rispetto al quale non era mai stato strutturato un “servizio” ad *hoc*. Questo “servizio”, che ha preso le mosse nel 2015 e che oggi è a regime, è stato peraltro di recente adottato anche in altre Confartigianato lombarde che partecipano al progetto Job Talent.

In secondo luogo, a parere di chi scrive, l’organizzazione territoriale di Varese, quanto meno per quanto riguarda il “servizio” in materia di politiche attive e transizioni occupazionali, può essere un modello replicabile anche in altre associazioni territoriali, con beneficio delle stesse, delle aziende associate e, a bene vedere, anche di tutta la comunità circostante. Non possiamo dimenticare, per quanto in questa trattazione rimanga sullo sfondo, come il *proprium* positivo del lavoro coincida strettamente con il concetto di persona, così che il lavoro è sì momento di produzione, ma soprattutto di autorealizzazione ed alto momento di vita etica<sup>2</sup>.

Inoltre, la predetta associazione datoriale non è mai stata oggetto – nemmeno in via del tutto incidentale – di analisi scientifica. La dottrina italiana in effetti ha sempre privilegiato lo studio di particolari sistemi associativi, considerati maggiormente rappresentativi e conosciuti non solo dai professionisti del settore ma anche dalle persone comuni. La maggior parte delle ricerche in materia ha solitamente preso a paradigma Confindustria e le sue territoriali più significative come Assolombarda o l’Unione Industriale Torino<sup>3</sup>, e solo di recente anche l’associazionismo datoriale nel mondo del commercio e dell’artigianato<sup>4</sup>. Così pure si è faticato a studiare la rappresentanza datoriale italiana, essendo composta da realtà socio-politiche tendenzialmente “chiuse”,

---

2 AA. VV., *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, a cura di P. GRASSELLI, C. MONTESI, Franco Angeli Editore, 2010.

<sup>3</sup> Cfr. L. LANZALACO, *Le associazioni datoriali*, cit., 147 ss.; A. MARTINELLI, L. LANZALACO, *La rappresentanza imprenditoriale*, cit., 323 ss.; e A. MARTINELLI, T. TREU, *Le associazioni degli imprenditori in Italia*, cit., 350-351.

<sup>4</sup> Sul punto, v. F. ALBERTI, *L’evoluzione delle associazioni di piccoli imprenditori: il caso Confartigianato Alto Milanese*, Liuc Paper n. 49, in *Serie Piccola e Media Impresa*, 1998, <http://www.biblio.liuc.it>; P. FELTRIN, S. ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci.

con una scarsa propensione alla condivisione di esperienze e prassi al fine di soddisfare interessi puramente scientifici.

## **2. Ragioni e obiettivi di una ricerca**

A parere di chi scrive, è interessante capire le ragioni che hanno spinto un'associazione datoriale ad occuparsi costantemente di politiche attive e di transizioni occupazionali, quando mai - prima di oggi - se n'era occupata; se questa nuova attività comporti una rivisitazione del concetto di rappresentanza; se può essere utile, anche per il futuro della nostra collettività, che le associazioni datoriali si assumano un ruolo più attivo in queste materie specifiche.

Ciò che è certo ed è affermato da tutti gli studiosi, è che l'associazionismo datoriale e di categoria e la rappresentanza degli interessi economici in Italia stanno vivendo una fase di grande trasformazione. Nonostante il momento di difficoltà e cambiamento, anche doloroso, che le associazioni stanno vivendo, è altresì innegabile che le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici occupino un posto chiave nella determinazione delle dinamiche economiche, sociali, ed anche politiche del contesto nel quale si sviluppano. L'associazionismo datoriale è, pertanto, un fenomeno in trasformazione, che non sta scomparendo ma sta mutando veste, e che rimane comunque rilevante.

Dall'altro lato abbiamo le politiche attive e le transizioni scuola – lavoro, altri due temi molto attuali perché oggetto di recenti novità legislative.

Le politiche attive sono state ridisegnate dal d.lgs. 150/2015 e, nella dichiarata intenzione del legislatore, dovrebbero essere strettamente collegate al concetto, di derivazione europea, di *flexsecurity*, ovvero la coniugazione di una disciplina del rapporto ispirata a una marcata flessibilità sia interna che esterna (e dunque innanzitutto nella disciplina del licenziamento) con un sistema di tutele economiche e di servizi capace di assicurare al lavoratore un sostegno efficace nel mercato. La recente disciplina legislativa – come meglio verrà spiegato nel proseguo della trattazione – delinea una nuova programmazione e regolazione dei servizi di assistenza al lavoratore nel percorso verso la nuova occupazione, ma l'implementazione concreta di queste novità è ancora tutta da compiere.

Sempre nell'ambito delle politiche attive, la ricerca non mancherà di trattare anche alcuni incentivi pubblici. Tra questi, l'assegno di ricollocazione, rientra sempre tra le novità del d.lgs. 150/15; Dote Unica Lavoro è invece un incentivo di Regione Lombardia che, da diversi anni, continua a dare buoni risultati; Garanzia Giovani, al contrario, è un incentivo che presenta luci e ombre

e – ormai da diversi mesi – non viene utilizzata a livello regionale poiché i fondi a disposizione risultano “non rifinanziati”.

Anche le transizioni scuola – lavoro sono un tema molto attuale, poiché interessato da novità legislative. Il d.lgs. 81/2015 ha ridisciplinato il contratto di apprendistato e, per quanto riguarda la tipologia contrattuale dell’apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, Confartigianato Imprese, prima a livello provinciale, poi a livello regionale, ha siglato accordi interconfederali che integrano la disciplina normativa.

A ciò si aggiunga come l’utilizzo della metodologia dell’alternanza scuola – lavoro sia diventata un obbligo nelle scuole a seguito della L. 107/15. I tirocini sono stati oggetto di una nuova normativa proprio in quest’ultimo anno. Infine, stanno acquisendo sempre più spazio anche altri strumenti che favoriscono le transizioni occupazionali, quali le piattaforme on line, di cui un esempio paradigmatico è il progetto Job Talent, che verrà trattato nel proseguo.

Tutte le predette tematiche sono analizzate in stretto collegamento con la dimensione territoriale, che coincide, in questo caso, con la provincia di Varese.

In primis, ovviamente, perché è la dimensione in cui queste tematiche sono state da me vissute e studiate in questi tre anni di *internship* in Confartigianato. Le associazioni datoriali, come anche le aziende che ne fanno parte, non possono concepirsi in autonomia rispetto alla realtà socio economica in cui sono ubicate, essendo costrette a confrontarsi quotidianamente con le istituzioni pubbliche o le entità private che risiedono nel loro stesso circondario, ma allo stesso tempo anche con la cultura e l’ambiente sociale territoriale.

In secondo luogo, i più recenti studi economici sulla nuova geografia del lavoro<sup>5</sup> ci insegnano che stanno acquisendo sempre più importanza gli snodi territoriali che compongono il sistema socio – economico italiano, di per sé fortemente eterogeneo e sviluppato in termini di relazioni, reti, scambi e flussi che caratterizzano i luoghi. In particolare, le specificità fisico-naturali e socioculturali sedimentate nel territorio nel corso del tempo hanno un ruolo “attivo” nelle dinamiche dello sviluppo e, proprio per questo, necessitano di essere riconosciute e colte dalla società locale.

Se così è, proprio perché ogni sistema locale ha la sua specificità, anche gli interventi di politica attiva e le attività collegate alle transizioni occupazionali dovrebbero essere progettati a partire dalle caratteristiche del mercato del lavoro di un determinato territorio e, in funzione di quelle, si dovrebbero porre in essere azioni capaci di massimizzare le opportunità occupazionali, coinvolgendo le parti sociali territoriali nelle fasi di attuazione delle relative misure.

---

<sup>5</sup> E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori 2015; *La nuova geografia dei sistemi locali*, rapporto ISTAT 2015.

### 3. Metodologia

Il tema di ricerca è stato inizialmente approcciato attraverso l'analisi di fonti giuridiche primarie, quali le recenti disposizioni normative del Jobs Act, che in vario modo hanno inciso sul ruolo e le funzioni delle associazioni datoriali territoriali nelle relazioni industriali e di lavoro. Lo stesso dicasi per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, la tematica delle transizioni occupazionali, con particolare riferimento all'apprendistato e ai tirocini recentemente interessati da diverse modifiche normative.

Successivamente la ricerca si è concentrata sull'analisi della letteratura di riferimento, consistita in un'indagine preliminare di fonti secondarie quali articoli di dottrina, monografie, pubblicazioni di ricerche scientifiche che hanno trattato gli argomenti oggetto della tesi. A tal proposito, si evidenzia che, avendo la ricerca ad oggetto tematiche modificate anche in questi ultimi mesi, rispetto ad alcuni argomenti non esiste ancora una letteratura di commento (ad esempio, in materia di tirocini).

Come già evidenziato, non è stata rinvenuta letteratura che abbia già trattato il tema del ruolo delle associazioni datoriali nell'ambito delle politiche attive del lavoro e delle transizioni occupazionali.

Fatta salva questa prima fase di investigazione di carattere teorico, il presente lavoro si è sostanziato principalmente in un lavoro di analisi empirica.

Per rispondere alla domanda di ricerca è stata infatti presa in considerazione la metodologia dell'*action research*<sup>6</sup>, definibile come quel processo che – basato su esperienze vissute – accresce una conoscenza di tipo pratico finalizzata a sviluppare nuove visioni o interpretazioni del mondo, non mancando di trovare anche soluzioni pratiche ai problemi umani. Caratteristica portante dell'*action research* è quella di svilupparsi in modo collaborativo e partecipativo, tanto che si è soliti affermare «*doing research with, rather than on people*».

In genere, l'*action research* è finalizzata alla risoluzione di problemi concreti a supporto del cambiamento, dell'innovazione e del miglioramento continuo di aziende e istituzioni e si realizza attraverso due processi complementari. Il primo è sviluppare conoscenze e *best practice* rilevanti per manager e imprenditori, facendo leva su casi e esperienze concrete. Il secondo

---

<sup>6</sup> K. Lewin, *I conflitti sociali*, Franco Angeli, 1980. Per gli sviluppi della riflessione di Lewin, si veda, in particolare: B. Cunningham, *Action Research: Towards a Procedural Model*, in *Human Relations*, n.3, 1976.

è supportare persone e aziende nello sviluppo e nella valorizzazione delle proprie conoscenze per guidare il cambiamento collettivo.

La fonte dalla quale è stata estrapolata questa conoscenza pratica è rappresentata dalla prassi di Confartigianato Imprese Varese nella gestione delle politiche attive sul territorio e delle transizioni occupazionali.

Il lavoro si è in particolar modo estrinsecato nell'osservazione partecipante, una strategia di ricerca che consiste nell'inserimento diretto e prolungato, in un determinato gruppo sociale, preso nel suo ambiente naturale, instaurando con i membri dello stesso un rapporto di interazione personale e che è finalizzata a descrivere i comportamenti tenuti e comprenderne, mediante un processo di immedesimazione, le motivazioni degli stessi. L'utilizzo di questo strumento di ricerca è stato reso possibile grazie alla mia prolungata permanenza presso Confartigianato Imprese Varese e all'assidua partecipazione alle sue riunioni interne (es. riunioni di staff, riunioni con le aziende associate, riunioni anche presso la sede regionale di Confartigianato e in Regione Lombardia), ai tavoli sindacali (es. trattative e stesura, nonché firma dell'accordo sull'apprendistato di primo livello in provincia di Varese) oppure agli incontri istituzionali in cui la stessa veniva coinvolta (es. tavoli di concertazione locale, riunioni provinciali); nonché alla strutturazione, in prima persona, del servizio di selezione e ricerca del personale, nonché della implementazione del progetto "Job Talent".

Altre informazioni, invece, sono state ottenute mediante un'analisi di fonti documentali primarie, ovvero uno studio di documenti originali che hanno potuto offrire informazioni di "prima mano" sulle attività e il ruolo di Confartigianato Imprese Varese. Sono stati oggetto di indagine protocolli di intesa e accordi di concertazione locale, lo Statuto associativo di Confartigianato Imprese Varese, i contratti collettivi aziendali, territoriali e nazionali sottoscritti dalla predetta associazione, i contratti di fornitura di servizi sottoscritti Confartigianato Imprese Varese e altri documenti provenienti da Confartigianato Lombardia.

Si tenga presente che i dati e le informazioni puntuali disponibili per le associazioni datoriali sono spesso di difficile reperimento e spesso anche di ardua interpretazione. Se vi è una grande disponibilità da parte della associazione datoriale e una conoscenza diretta da parte del ricercatore del fenomeno che sta indagando, allora è possibile un'analisi approfondita del fenomeno.

#### **4. Piano della ricerca**

Il presente lavoro di ricerca, oltre a questo primo capitolo introduttivo dedicato all'inquadramento generale del problema e alla struttura del lavoro, si sostanzia in altri cinque capitoli.

Di questi cinque, il primo sarà dedicato a delineare il framework teorico entro cui si sviluppa il tema dell'associazionismo datoriale nelle relazioni di lavoro, quello delle politiche attive e delle transizioni occupazionali (*Literature review*).

In particolare, tutti i "frammenti" di dottrina raccolti saranno raggruppati – secondo un criterio tematico – in quattro aree: ruolo e funzioni delle associazioni datoriali; le politiche attive del lavoro; le transizioni scuola – lavoro; gli incentivi all'occupazione.

La prima parte della *literature review*, dedicata ad analizzare il ruolo di un'associazione datoriale, riporta la letteratura che ha trattato il ruolo e le funzioni dell'associazione datoriale. Parte della *literature review* sarà invece concentrata sullo studio dell'associazione datoriale quale erogatrice di servizi nell'ambito delle relazioni industriali e di lavoro. Altra parte della *literature review* è dedicata alle politiche attive, alle transizioni occupazionali e agli incentivi pubblici. Un focus specifico è riservato all'apprendistato, alla sua evoluzione normativa e al ruolo della contrattazione territoriale nell'implementazione della relativa disciplina.

Il capitolo successivo (Il ruolo delle associazioni datoriali come intermediarie del mercato del lavoro) è volto a descrivere, tenendo conto del framework teorico illustrato nella *literature review*, i cambiamenti in atto del mondo delle associazioni datoriali e, più nello specifico, le trasformazioni organizzative e strutturali che hanno recentemente riguardato Confartigianato Imprese Varese, con particolare riferimento al nuovo "servizio" di politiche attive e transizioni occupazionali.

Il capitolo quarto (Associazioni datoriali e politiche attive sul territorio: il caso Confartigianato Imprese Varese) è dedicato, invece, alle novità normative in materia di politiche attive e si concentra su quegli aspetti delle politiche attive che hanno avuto un risvolto concreto anche in Confartigianato Imprese Varese.

Il quinto capitolo (Associazioni datoriali e transizioni occupazionali sul territorio: il caso Confartigianato Imprese Varese) descrive l'attività di Confartigianato Imprese Varese nell'ambito delle transizioni occupazionali, con particolare attenzione agli accordi interconfederali a livello provinciale e regionale in materia relativi all'apprendistato di primo tipo; ai tirocini; alle reti informali di cui partecipa l'associazione, alle piattaforme on line.

Infine, nell'ultimo capitolo si presenteranno le conclusioni (Conclusioni), cercando di mettere in evidenza le ragioni per cui si ritiene che le associazioni

datoriali dovrebbe occuparsi costantemente e in maniera proattiva di politiche attive e transizioni occupazionali.



## CAPITOLO II

### LITERATURE REVIEW

*Sommario:* 1. Ruolo e funzioni delle associazioni datoriali - 2. Le politiche attive del lavoro - 3. Le transizioni scuola – lavoro - 3.1 Apprendistato - 3.2 Alternanza scuola – lavoro - 3.3 Tirocini - 4. Incentivi all'occupazione

#### 1. Ruolo e funzioni delle associazioni datoriali

La letteratura italiana in materia di associazionismo datoriale è decisamente scarsa e pochi in Italia sono gli specialisti della materia. In particolare, poi, nessun autore ha analizzato il ruolo che le associazioni datoriali possono svolgere nelle politiche attive del lavoro e nelle transizioni occupazionali.

La maggior parte degli scritti in materia offre piuttosto una panoramica generale sull'azione collettiva e organizzata degli imprenditori, analizzandone l'evoluzione storica, la struttura organizzativa e le relative funzioni in larga parte utilizzando come esempio paradigmatico esclusivamente il modello confindustriale.

In dottrina la rappresentanza datoriale è stata oggetto di diverse qualificazioni a seconda del profilo preso in considerazione. Una definizione diffusa è quella che vede nell'associazionismo datoriale un fenomeno complesso la cui ragione essenziale risiede nella protezione di un interesse altrui a mezzo di un soggetto che non è titolare dell'interesse protetto (G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino Editore, 2013); vi è poi chi la rappresenta come l'agire di qualcuno per conto di altri individui, associazioni, comunità, e l'essere presente per esprimere la volontà altrui (H PITKIN, *The concept of representation*, University of California Press, 1967). Una definizione più sottile distingue tra rappresentanza come attività efficiente, quale espressione di interessi, e rappresentanza come attività edificante, ovvero espressione di identità (A. PIZZORNO, *Sulla teoria della scelta democratica*, in *Stato e Mercato*, 1983, n. 7, pp. 33 e 34). Qualificazioni più recenti vedono le associazioni imprenditoriali come organizzazioni formali e specializzate nella aggregazione, selezione, difesa e promozione degli interessi e dei fini collettivi degli imprenditori nell'arena politica, incidendo in special modo nella regolazione degli assetti economici (M. CATINO, *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso l'attivazione della rete associativa*, in *DRI*, 2006, n. 1, p. 39; A. MARTINELLI (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Edizioni di Comunità, 1994).

La letteratura più recente sottolinea soprattutto la fase di grande trasformazione che sta vivendo l'associazionismo datoriale e di categoria. La sfavorevole congiuntura economica, unitamente alla inadeguatezza del sistema politico istituzionale, ha determinato un forte malcontento anche nei confronti dei corpi intermedi.

Tra gli autori che più hanno studiato il fenomeno della rappresentanza datoriale, emergono certamente Feltrin e Zan. Tra i loro scritti, rilevano in particolare: P. FELTRIN, S. ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci Editore, Roma 2014, testo in cui gli autori analizzano le caratteristiche strutturali e funzionali e le logiche d'azione organizzativa delle grandi associazioni datoriali, a partire dal dopoguerra, fino ai giorni nostri, con particolare attenzione alle associazioni dell'artigianato e del commercio. Secondo gli autori, la forza di un'associazione datoriale si misura, al di là del numero di imprese iscritte (dato certamente non marginale) a partire da una serie di dimensioni che individuano le leve strategiche sulle quali è possibile agire: chiarezza identitaria, sistema d'offerta, rapporti con lo Stato, efficienza, legittimazione. Oggi, le sorti delle associazioni sono in mano alle decisioni strategiche dell'élite al comando delle stesse e strettamente collegate a come verranno utilizzate le leve strategiche. La riconfigurazione di un nuovo sistema della rappresentanza potrebbe facilitare la fuoriuscita dalla crisi economica, politica e istituzionale in cui si trova l'Italia e garantirebbe il permanere in vita di processi di intermediazione tra le imprese e lo Stato.

Le associazioni datoriali fanno quindi parte della categoria di quei "corpi intermedi" tra istituzioni, imprese, mercato ed individui decisivi per lo sviluppo dell'economia e della coesione sociale. Le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici in Italia, infatti, sono un interlocutore chiave ai fini dell'incidenza nelle dinamiche politiche, economiche e sociali della penisola fin dalla loro nascita. Gli autori insistono sulla natura del patto associativo tra associati e associazione, che oggi è molto più ricco, articolato, coinvolgente e pervasivo di quanto non ritenga chi vede queste organizzazioni come un sindacato di imprese, orientato esclusivamente alla rappresentanza di interessi. Sempre P. FELTRIN, S. ZAN, *Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, in Quaderni di rassegna sindacale, n. 4/2011, pagg. 147 – 162, avevano anticipato quanto poi descritto meglio nel predetto volume.

Sempre S. ZAN, *La crisi delle associazioni di rappresentanza*, il Mulino. Fascicolo 2, marzo-aprile 1997, sostiene due tesi: le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici sono istituzioni «vecchie», nel senso che trovano le loro radici strutturali e culturali in un contesto socioeconomico profondamente diverso da quello attuale; in quanto istituzioni vecchie sono

anche istituzioni in «crisi», perché necessariamente alla ricerca di nuovi sistemi di coerenza con il quadro economico, politico, sociale e istituzionale che si sta delineando nella transizione di regime. La crisi delle associazioni di rappresentanza, intesa come necessità di adeguamento alle profonde trasformazioni del contesto in cui operano, colpisce tutte le associazioni di rappresentanza tradizionali e si sviluppa contemporaneamente sul piano ideologico, sul piano della ridefinizione degli interessi rappresentati, sul piano degli assetti organizzativi capaci di garantire il massimo di rappresentatività e rappresentanza. Pone problemi di ridefinizione dell'identità associativa e prospetta in termini nuovi politiche di alleanza ed eventuali fusioni e ristrutturazioni organizzative. Si può sostenere che il futuro delle associazioni datoriali si gioca tra identità associativa, tutela degli interessi degli associati, offerta di servizi, rappresentanza politica e rispetto degli interessi generali come limite e orizzonte della propria azione (P. FELTRIN, *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in Quaderni di Rassegna Sindacale, 2011, n. 4). Ancora sul tema, S. ZAN, *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi in Italia*, in Quaderni di rassegna sindacale, n. 4/2011, pagg. 47 – 66. L'autore sostiene che, dopo decenni di sostanziale stabilità, qualcosa nel mondo della rappresentanza stia cambiando e che quasi tutte le associazioni abbiano confermato il proprio ruolo di autonomia, anche dai partiti politici.

Si tenga presente, di nuovo, P. FELTRIN, *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in Quaderni di rassegna sindacale, n. 4/2011, pagg. 67 – 89. L'autore evidenzia come la trasformazione della rappresentanza abbia portato una ridefinizione del mix di offerta associativa, come si siano allentati i rapporti tra centro e periferia, si siano in parte scoloriti i profili identitari, si siano ampliate a dismisura le attività di servizio. Sul tema dell'importanza dell'attività dei servizi nelle associazioni datoriali, L. MATTINA, *Sfide e prospettive per le organizzazioni imprenditoriali in Italia*, in Quaderni di rassegna sindacale, n. 4/2011, pagg. 91 – 115 spiega come l'offerta di servizi sia diventata il principale fattore di competizione tra un'associazione e l'altra. Sempre sul tema dei servizi, si veda anche G. NICOLINI, *I servizi delle associazioni di imprenditori*, in Quaderni di rassegna sindacale, n. 4/2011, pagg. 243 – 264.

Sempre S. ZAN ritorna sul tema e nel *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, in <http://www.italianieuropei.it/>, sostiene che le associazioni di rappresentanza paiono frastornate e incapaci di leggere il nuovo contesto in cui si trovano a operare. Incapaci, soprattutto, di dotarsi di una maggiore chiarezza identitaria e di valorizzare il loro prezioso ruolo di

strutture di servizio a sostegno dell'attività imprenditoriale e dei lavoratori. Tutte le associazioni di rappresentanza, in misura maggiore o minore, non sono solo lobbies e negoziazione, ma anche importanti strutture di servizio, una sorta di terziario associativo che supporta l'attività imprenditoriale di centinaia di migliaia di imprese, nonché gli adempimenti di milioni di lavoratori. Attraverso la negoziazione le forze sociali hanno "inventato" istituti quali la bilateralità, la previdenza integrativa, il sostegno al reddito ecc., che costituiscono una sorta di welfare associativo che già oggi affianca un sistema pubblico sempre più in difficoltà e che con opportuni provvedimenti potrebbe essere potenziato nell'interesse complessivo del paese. CAF e patronati rappresentano forme di esternalizzazione di funzioni pubbliche che le ricerche più recenti confermano essere assolutamente competitive rispetto a una gestione diretta dello Stato. Non sono pochi, dunque, i punti di forza che i corpi intermedi possono vantare e accampare come ragioni fondamentali della loro legittimità e legittimazione. Quello che sembra mancare sono la prospettiva politica, la visione strategica e la capacità di innovazione che, uscendo dagli schemi tradizionali, consentirebbero all'intero sistema di rappresentanza di affermare il suo (nuovo) ruolo in una società sempre più complessa e globalizzata.

Altri autori che hanno evidenziato, già negli anni '90, una "crisi" delle associazioni di rappresentanza, sono stati: E. CANNARSI, *Sindacato di imprese*, Edizioni scientifiche italiane, 1992, che descrive il sindacato di imprese nella sua evoluzione storica, organizzativa e ne dettaglia i compiti. L'autore sostiene che, in termini di analisi politica, le istituzioni – e anche i sindacati di imprese – si trovino nella situazione di "calo di legittimazione". Servirebbe, pertanto, una permanente operazione culturale di ripensamento del sistema. Vedasi anche P. PERULLI, M. CATINO, *Le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale: verso uno sperimentalismo istituzionale*, in Stato e mercato, Fascicolo 2, agosto 1997. Nella prima parte dell'articolo, gli autori presentano le interpretazioni principali proposte dalla letteratura sulle associazioni di rappresentanza degli imprenditori ed evidenzia le più importanti attività svolte (rappresentanza degli interessi, erogazione di servizi e promozione di politiche economiche). La seconda parte del testo intende colmare uno specifico deficit degli studi su queste organizzazioni che tradizionalmente hanno meno considerato le associazioni di rappresentanza delle imprese di piccole e medie dimensioni, nonostante sia proprio qui che si sviluppano esperienze di innovazione organizzativa ed istituzionale. Gli autori evidenziano le principali linee di tendenza e di mutamento delle associazioni di rappresentanza verso lo sperimentalismo istituzionale; la trasposizione dei fini e la crescita dimensionale di nuove attività con l'aumento in particolare della

dimensione di servizio; la crescita del ruolo di strutture di governo di «buchi strutturali». In particolare, ciò consiste nello spostamento del focus da organizzazione di rappresentanza a strutture di governo (*governance structure*) di «buchi strutturali» entro reti organizzative complesse. La posizione di centralità dell'associazione all'interno di una rete caratterizzata da buchi strutturali è favorita dal riconoscimento e dalla credibilità ad essa attribuita dai propri associati sul territorio e dai rappresentanti di altre istituzioni e organizzazioni. In base a questa nuova prospettiva si conclude che la propensione all'associazione è influenzata non solo dagli incentivi selettivi (es. servizi) che l'associazione è in grado di erogare, ma dalla sua capacità di essere agenzia di governo strategico in grado di «cucire» i buchi strutturali presenti nella rete associativa ed istituzionale nella quale opera.

L. LANZALACO, *Le associazioni imprenditoriali tra eredità storica e sfide del futuro*, in DRI, 1/2006, p. 23, nell'approfondire l'approccio delle associazioni imprenditoriali italiane ai recenti e profondi mutamenti del sistema economico e politico rileva una generale stabilità a livello "macro" nella struttura generale della rappresentanza in Italia, con sostanziale mantenimento dei suoi tratti distintivi (frammentazione, scarsa differenziazione tra funzioni economiche e funzioni sindacali, ecc.), un affievolimento del collateralismo politico e l'avvio di processi di adattamento all'interno delle singole associazioni (offerta di nuovi servizi, politiche di networking, outsourcing di funzioni di supporto alle imprese).

Secondo S. LEONARDI, *Fusioni organizzative e associazionismo datoriale: quali riflessi sul sistema contrattuale*, in Quaderni di Rassegna Sindacale, 2011, n. 4, p. 125, la collaborazione degli imprenditori attraverso l'associazionismo rappresenta un valido meccanismo per unire gli interessi immediati del singolo imprenditore con gli interessi di più ampio respiro dell'intero settore di attività economica in cui esso opera. Tuttavia, alcuni autori sostengono che la maggiore differenza tra le associazioni di rappresentanza degli interessi dei lavoratori e le associazioni imprenditoriali risieda nel fatto che per gli imprenditori l'azione collettiva è una *second best solution*, nel senso che il datore di lavoro potrebbe incidere nelle relazioni di lavoro afferenti il proprio business anche singolarmente, attraverso l'attuazione di efficaci politiche di gestione delle risorse umane o attraverso la contrattazione collettiva decentrata, rinunciando alla mediazione operata dalla rappresentanza (cfr. W. STREECK, P.C. SCHMITTER, *Comunità mercato, stato e associazioni. Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in Stato e Mercato, 1985, n. 13, pp. 47-86).

In dottrina c'è chi ha sostenuto che, partendo da un'osservazione tratta da una ricerca sui sindacati europei, le scelte dei sindacati derivino dagli interessi tipici dei loro affiliati. In questo senso G. P. CELLA, *La rappresentanza attraverso soggetti collettivi: rispecchiare o interpretare*, Stato e mercato, Fascicolo 2, agosto 2003. Il problema affrontato è quello della rappresentanza attraverso strutture (soggetti) collettivi. Scopri le preferenze degli iscritti e, alla fin fine, ti dirò che sindacato sei, sembrano suggerire i ricercatori. Il modello economico mezzi-fini, sia pure in versione moderata, sembrerebbe prevalere. È possibile che questa constatazione conduca a qualcosa di empiricamente accertabile su piano dell'analisi comparativa, ma non ci dice nulla di fondato sul come si instauri questo rapporto fra composizione degli iscritti e scelte sindacali. Questa modalità di rapporto fra soggetti individuali e rappresentanza sembrerebbe conciliarsi soprattutto con la categoria della rappresentanza *standing for* (o del rispecchiamento), non con quella *acting for* (o dell'interpretazione), più appropriata per il tipo di associazioni sindacali/datoriali. Diventa a questo punto necessario misurarsi con la natura del soggetto collettivo, che non può essere ricondotto a quello individuale.

Tra i contributi più recenti sul tema abbiamo: A. MARCIANO', *L'associazionismo imprenditoriale nel moderno sistema di relazioni industriali*, Giappichelli Editore 2016. L'autrice non si sofferma espressamente sul ruolo che le associazioni datoriali possono svolgere nelle politiche attive del lavoro, però tratta in maniera approfondita l'azione delle stesse nelle relazioni industriali e rispetto alla politica economica e sociale. L'autrice sostiene che le associazioni imprenditoriali non possano più considerarsi una mera sovrastruttura ideologica di "processi strutturali", bensì debbano oggi rappresentare una modalità necessaria di azione economica. Il saggio sottolinea anche la crescente importanza che il territorio assume nei processi di produzione delle politiche pubbliche. Le logiche del capitalismo internazionale non interrompono i rapporti locali, ma rinsaldano, al contrario, la presenza delle imprese su scala globale utilizzando e trasferendo conoscenze alla rete delle imprese minori, che continuano ad operare nella dimensione locale e che in questo modo si aprono all'innovazione di cui le medie imprese si fanno interpreti.

L'artigianato e il commercio al dettaglio sono i due casi più importanti di decentramento delle associazioni di rappresentanza. F. FEDELE, M. GIACCONE, *Futuro artigiano e sfide per una nuova mutualità*, Nerbini editore, 2016, analizzano come l'emersione di un sistema di relazioni industriali autonomo nell'artigianato fu un processo lungo e non scontato. Con la costituzione degli enti bilaterali l'artigianato ha posto le basi per liberarsi

dell'immagine di arretratezza non solo tecnologica ma anche nei sistemi di protezione sociale. Oltre a ciò, l'artigianato ha strutturato un modello di riproduzione delle competenze imperniato sull'apprendistato, cioè sullo stare insieme del maestro e dell'apprendista. I Fablab possono essere considerati la reinvenzione della bottega artigiana. Per quanto riguarda lo sviluppo locale, secondo gli autori può essere raggiunto, oggi, solo attraverso le politiche attive, intese come il promuovere e sostenere il lavoro individuale e collettivo, attraverso iniziative per la creazione di nuove attività e posti di lavoro per giovani e donne, per la creazione di imprese capaci a loro volta di creare occupazione.

L. VALENTE, *I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3/2017, si sofferma anche sulla tematica delle politiche attive e di come queste debbano essere considerate anche dai sindacati e dalle istituzioni. L'autrice sottolinea come il carattere programmatico dell'art. 4 Cost., e il diritto "al lavoro" in esso riconosciuto, comportino un obbligo di attivazione dello Stato finalizzato alla promozione della occupazione. Secondo la dottrina tradizionale il diritto al lavoro sancito dall'art. 4 implica una pretesa a un comportamento dei pubblici poteri che, svolgendo il programma previsto, realizzino condizioni di pieno impiego. Tuttavia l'art. 4 Cost. non garantisce a ciascun cittadino il conseguimento di un'occupazione. Non esiste, insomma, il diritto a un posto di lavoro determinato. Il diritto sociale al lavoro va inteso in senso dinamico, essendo sovente influenzato dalle condizioni del mercato e dall'andamento dell'economia. La promozione del diritto al lavoro, inteso come diritto ad avere una occupazione, non va confuso come alcuni vorrebbe, con il diritto ad avere un lavoro che corrisponda alle inclinazioni e alle aspirazioni dei singoli; così come non va inteso come una astensione dello Stato dall'esercitare qualsiasi condizionamento sulle scelte della persona. Attuare il diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost. significa tutelare la persona dal rischio sociale della disoccupazione. In questa ottica possiamo cogliere con favore il superamento del monopolio pubblico del collocamento, l'articolazione delle tipologie contrattuali iniziata con la l. n. 196/1997 e proseguita prima con il d.lgs. n. 276/2003 poi con la l. n. 92/2012; infine con la legge delega n. 184/2014 (c.d. Jobs Act). Anche la riforma degli ammortizzatori sociali può essere considerata uno strumento di attuazione dell'art. 4 Cost. Si tratta di leggi che prendono atto del superamento del sistema tradizionale di tutela della persona nel rapporto di lavoro e che – a fatica – tentano di spostare il fulcro delle tutele dal contratto al mercato del lavoro. Sempre l'autrice, a pag. 729 e seguenti del suo contributo, sottolinea come, in passato, le politiche passive disponibili per la gestione delle

crisi o di ristrutturazioni con pesanti risvolti occupazionali hanno consentito, e per certi aspetti incentivato, il differimento temporale del licenziamento e con esso il confronto sindacale sui rimedi utili a evitarlo. Le politiche attive, invece, oltre a costituire un modo per riqualificare la spesa pubblica nel nostro Paese, consentono di offrire al lavoratore che perde il posto un servizio efficiente di assistenza alla formazione e ricollocazione professionale. Il presente scritto mette in evidenza la svolta culturale che si è compiuta grazie alla recente riforma del mercato del lavoro nel nostro Paese e come questa abbia inciso in modo significativo sulla crisi del modello conflittuale di relazioni sindacali. Non si può fare a meno del sindacato nella gestione di importanti vertenze: ma bisogna aver il coraggio di osare anche negoziando accordi in deroga e accettare la sfida del cambiamento. Il *case study* della vicenda Almaviva suggerisce che per superare crisi aziendali assai pesanti è necessario un modello cooperativo di relazioni sindacali e significa anche saper negoziare politiche attive come soluzione alternativa ai licenziamenti. Nella specifica vicenda, è in atto un programma straordinario di politiche attive dedicato ai lavoratori che hanno perso il posto di lavoro nella sede di Roma. Per la prima volta, l'Anpal, la nuova agenzia nazionale per le politiche attive, e la Regione Lazio varano un piano di politiche attive che prevede misure personalizzate di accompagnamento al lavoro per tutti i lavoratori licenziati dall'azienda.

Per quanto riguarda il ruolo che attualmente rivestono le associazioni di rappresentanza, si veda il contributo di V. PAPA, *L'attività sindacale delle associazioni datoriali*, Giappichelli Editore, 2017. L'eterogeneità degli interessi rappresentati dalle organizzazioni datoriali si riflette anche sulla complessità dell'offerta associativa. Dagli studi di relazioni industriali è possibile una classificazione delle funzioni delle associazioni, quanto meno in tre macro - categorie di attività: le funzioni di rappresentanza, le funzioni di rappresentanza tecnico - giuridica, le funzioni di servizio. In nessuna di queste categorie viene però ricompresa l'attività che le associazioni datoriali possono svolgere in materia di politiche attive del lavoro. L'autrice si domanda, in conclusione, a che cosa servono le organizzazioni datoriali. Non è del tutto certo come (se?) le organizzazioni datoriali potranno resistere alle crescenti tendenze alla disintermediazione sociale né se la necessità di una loro ri-legittimazione rappresentativa potrà indurre una opportuna istituzionalizzazione della soggettività datoriale.

B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, WP C.S.D.L.E. MASSIMO D'ANTONA.IT, 2017 specifica come le caratteristiche strutturali e funzionali dei due modelli di associazionismo - sindacale e datoriale - di logica di azione



collettiva ma anche dell'attività di *lobbying* politica, di servizio, oltre che i metodi di autofinanziamento, siano profondamente diverse e impongano chiavi di lettura differenziate. Anche i fattori di crisi dei due modelli organizzativi sono diversi: per la maggiore associazione datoriale italiana, Confindustria, per esempio, una delle ragioni acclamate di crisi è il tentativo, non riuscito, di amalgamare la rappresentanza di interessi diversi: quelli della grande e piccola impresa, da un lato, e delle ex imprese pubbliche, dall'altro. Per il sindacato italiano la crisi di rappresentatività non ha unica spiegazione e andrebbe analizzata articolatamente: incapacità soggettiva, vale a dire la difficoltà di rispecchiare gli interessi di nuove categorie di soggetti, giovani precari, professionisti. Ma anche fattori oggettivi: la questione demografica e la crisi economica. C'è un elemento di contesto generale che impone non solo un allargamento dell'orizzonte di indagine: la c.d. "disintermediazione", termine con il quale si fa riferimento al fenomeno della crisi delle grandi organizzazioni degli interessi, e nel quale rientra, in primo luogo, la crisi del metodo della concertazione sociale di tipo triangolare o bilaterale. In controtendenza con i fenomeni accennati – e in direzione di forme di re-intermediazione sociale classica – si colloca la questione delle nuove regole della rappresentanza sindacale previste dal TU del 2014. Se è vero infatti che le regole giuridiche non determinano i fenomeni, possono sicuramente coadiuvarli e, in tal caso, possono operare come ausilio di processi di rafforzamento della rappresentanza e di contrasto alla cattiva disintermediazione.

Per quanto riguarda, nello specifico, la struttura di Confartigianato Imprese, non vi sono contributi. L'unico autore che ne ha trattato nel dettaglio è F. SANGALLI, *Manufatti organizzativi. Modelli e percorsi di sviluppo organizzativo di Confartigianato Imprese in Lombardia*, Franco Angeli Editore, 2011. Per sostenere il processo di innovazione strategica/organizzativa, Confartigianato Lombardia ha realizzato una ricerca-intervento con un percorso regionale, che nel volume viene descritto nelle sue caratteristiche e nelle sue attività. È stato definito un modello di eccellenza delle organizzazioni di rappresentanza, che ha fatto da riferimento per la raccolta delle informazioni, avvenuta attraverso un'indagine partecipativa a cui hanno collaborato oltre 60 segretari, direttori e responsabili operativi del sistema Confartigianato Lombardia, impegnati nelle 14 organizzazioni territoriali.

## **2. Le politiche attive del lavoro**

Quando si parla di politiche del lavoro, si suole distinguere tra le politiche passive e le politiche attive. Le politiche passive hanno finalità di carattere

assicurativo, garantendo al lavoratore che perde l'occupazione un sostegno al reddito, le politiche attive sono invece l'insieme delle procedure finalizzate a supportare la riqualificazione e la ricollocazione al lavoro dei dipendenti ritenuti, in conseguenza di crisi aziendale, a rischio di esclusione o di marginalizzazione (S. MALANDRINI, *L'obbligo di adesione agli interventi di politiche attive del lavoro: breve disamina ragionata dell'evoluzione del contesto normativo*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2012, vol. 31, fasc. 3, pp. 211-218). Le politiche attive sono così dirette ad incidere sul funzionamento del mercato del lavoro, favorendo l'incontro tra domanda e offerta, incentivando le assunzioni e cercando di assicurare un uguale accesso al lavoro anche a chi si trova in posizione di svantaggio o marginalità.

Si sottolinea come le politiche del lavoro siano destinate ad assumere un'importanza crescente nelle società dei Paesi Occidentali: occorre infatti garantire l'occupazione effettiva e in ogni caso l'occupabilità delle forze di lavoro, anche assicurando la formazione richiesta dalle esigenze di competitività delle imprese sui mercati mondiali, oltreché sostegno reddituale a chi è in attesa di reinserimento lavorativo o alla ricerca di un primo o di un nuovo lavoro (P. GRASSELLI, C. MONTESI, *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, Franco Angeli Editore, Milano, 2010).

Una visione delle politiche attive come politiche orientate al bene della collettività viene sviluppata da P. GRASSELLI, C. MONTESI, *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, Franco Angeli Editore 2010. La nozione di bene comune ha avuto difficoltà di cittadinanza nella teoria economica a causa del divorzio tra etica ed economia che ha caratterizzato, da un certo punto in poi, la disciplina ed a causa della correlata espulsione della dimensione relazionale in economia dovuta a molteplici fattori. Per queste motivazioni è stata data la precedenza allo studio di altre categorie di beni: i beni privati, i beni pubblici, i beni di proprietà comune, i beni meritori, i beni da esperienza, i beni ad alto contenuto informativo. La sua tardiva affermazione è collegata alla scoperta, piuttosto recente, in campo economico oltreché sociale, di una nuova categoria di beni: i beni relazionali. Essi hanno inaugurato, insieme ad altre acquisizioni teoriche che nel frattempo hanno confutato la validità del paradigma dell'*homo oeconomicus*, il "ritorno della relazionalità in economia" (S. ZAMAGNI, *Per un'economia a misura di persona*, Città nuova, 2012). Procedendo con metodo analogico, gli elementi che potrebbero contraddistinguere delle politiche improntate al bene comune potrebbero essere: attenzione multidimensionale alla singola persona, relazionalità, integrazione, condivisione degli obiettivi, concertazione tra i policy maker, sussidiarietà (orizzontale e verticale), razionalità relazionale, regolazione improntata in

primis al paradigma della reciprocità, possibile coesistenza di differenti principi di regolazione, produzione di beni relazionali, possibile coesistenza tra differenti etiche (etica delle intenzioni, etica della responsabilità, etica della cura, etica delle virtù). Le politiche di sviluppo locale, che riguardano i sistemi produttivi locali incastonati nelle rispettive società, sono attualmente caratterizzate da una filosofia innovativa di intervento rispetto al passato, contraddistinta quasi dagli stessi elementi distintivi delle politiche orientate al bene comune. Anche C. BORZAGA, G. BRUNELLO, *L'impatto delle politiche attive del lavoro in Italia*, Edizioni scientifiche italiane, 1997, commentano i risultati delle politiche attive in Italia. Il volume contiene diversi saggi riguardanti le politiche del lavoro, analizzate sotto vari aspetti e in relazione a determinate regioni italiane. Purtroppo i dati raccolti risultano ormai obsoleti; però i risultati ottenuti confermano che un maggior sforzo nella valutazione non solo è possibile, ma potrebbe dare un significativo contributo al perfezionamento degli strumenti esistenti e alla definizione di quelli che ancora mancano.

In Italia si è sviluppata con lentezza, a partire dagli anni ottanta, una elaborazione sulle politiche attive e sui servizi per l'impiego, mentre gli innumerevoli elementi vincolistici preesistenti, connessi al collocamento pubblico, sono stati eliminati grosso modo in un lustro, a cavallo del secolo. A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, Lavoro e diritto, Fascicolo 2, primavera 2016 ne analizza lo sviluppo e sostiene che, nei commenti successivi alla approvazione dello Statuto dei lavoratori, circa mezzo secolo addietro, si è diffusa l'opinione secondo cui gli artt. 33 e 34, dedicati al collocamento – ovvero alla tutela garantita ai lavoratori nel mercato, secondo la terminologia odierna – siano i meno felici e significativi dell'intero provvedimento. La questione delle politiche attive assume ancora più rilevanza al giorno d'oggi, dopo il c.d. Jobs Act. Non è irrealistico immaginare che la mancanza di un progetto credibile, così come di investimenti di risorse adeguate, per quel che concerne i servizi pubblici per l'impiego, finisca con il dar ragione a chi, oramai da tempo, sostiene che i medesimi vadano semplicemente chiusi: servendo in effetti, così configurati, soprattutto o solamente a chi vi presta l'opera e non certo ai cittadini. La nuova legislazione tuttavia sembra proprio porre i presupposti, perché la critica trovi tutte le necessarie conferme: l'auto-avveramento della profezia risultando al momento impedito (almeno formalmente) solo dagli indirizzi dell'Unione europea. Occorre però essere consapevoli del fatto che questo implicherebbe la pura e semplice rinuncia a misure di politica attiva per la gran parte dei disoccupati e cittadini italiani. Perché «è ancora da dimostrare

che gli operatori privati in Italia oggi siano in grado di produrre [...] l'intero volume di servizi di cui milioni di disoccupati hanno bisogno»; inoltre che i costi conseguenti sarebbero compatibili con i modestissimi investimenti pubblici oggi realizzati – ma complessivamente sostenibili, a fronte di prestazioni idonee, rivolte a tutti gli aventi diritto; infine che privati operanti a scopo di lucro destinino risorse ed assumano rischi, per dedicare attenzione pure ai non pochi disoccupati non facilmente occupabili.

Il Pacchetto Treu e Legge Biagi erano stati un tentativo di modernizzazione delle strutture e degli istituti del nostro mondo del lavoro per cogliere appieno le sfide e le opportunità di un lavoro sempre più flessibile e mutevole. Secondo E. MANDRONE, *La ricerca del lavoro in Italia: l'intermediazione pubblica, privata e informale*, in *Politica economica*, Fascicolo 1, aprile 2011, questa azione di modernizzazione, tuttavia, non si è sviluppata in maniera omogenea, infatti alle prime fasi di liberalizzazione (o meglio di deregolamentazione) e creazione di nuove opportunità (tipologie contrattuali e nuovi provider) non ha fatto seguito una fase di riordino delle tutele e dei ruoli, lasciando sostanzialmente entrambe le azioni riformatrici incompiute. Con la fine dell'era del «posto fisso» la ricerca di lavoro sembra essere destinata a diventare una compagna di strada per tutta la vita attiva degli individui e quindi riveste particolare rilievo il tema dell'intermediazione. Infatti efficienti strumenti di intermediazione garantiscono quella dinamicità nella collocazione lavorativa che smussa molte delle asperità delle sempre più frequenti occupazioni discontinue. Le maggiori evidenze emerse in questo studio sembrano identificare l'attuale mercato del lavoro, inteso come «sistema allocativo», secondo le seguenti affermazioni: a. eccessivo e diffuso ricorso ai canali informali (per gli effetti deleteri che comportano a livello aggregato); b. affermazione di un uso propedeutico degli SPI nelle fasi di ricerca (modesta funzione collocativa); c. ampia soddisfazione da parte dell'utenza dei CPI per i servizi erogati; d. forte contrazione del canale «concorsi pubblici» (a causa del blocco delle assunzioni e della riduzione del perimetro della PA); e. rapida crescita del ruolo degli intermediari speciali (scuole, università, sindacati) e delle società di somministrazione; f. scarsa selettività dei canali da parte delle persone in cerca di lavoro; g. rilievo del ruolo e delle funzioni (anche amministrative) cui sono chiamati a rispondere localmente i CPI; h. una quota rilevante del *mismatch* presente nel mercato del lavoro è dovuta ad una insufficiente domanda di lavoro qualificato. Le analisi condotte inducono a credere che gli SPI debbano assumere un ruolo attivo nella gestione e integrazione delle politiche attive e passive sul territorio, in modo tale da poter offrire congiuntamente formazione, orientamento, sostegno al reddito e (re)-

inserimento lavorativo. Infine si vuole ribadire la grave minaccia all'equità e all'efficienza che un sistema di intermediazione largamente informale pone: a livello aggregato, è configurabile come una implicita selezione avversa rispetto ai talenti e al merito e concorre al declino del Paese.

#### **a. L'evoluzione normativa**

Diversi autori in dottrina hanno analizzato l'evoluzione normativa in materia di politiche attive, sottolineandone spesso gli aspetti critici.

M. FAIOLI, *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 2012, pag. 376, definisce il mercato del lavoro come un'architettura poli-contestuale in cui si innestano l'autonomia dei privati, il ruolo della struttura pubblica e l'assetto delle relazioni industriali. L'autore sottolinea come, ad oggi, si assista alla "preoccupazione" giovanile, generalmente consistente in lavori flessibili, in forma anche di tirocini/stage, allungati su tempistiche non determinabili ex ante, e spesso rifluenti in forme di lavoro prestato irregolarmente, e alla "in-occupazione" giovanile, la quale si identifica anche con il fenomeno della Neet generation. I tassi di in-occupazione giovanile in Europa più elevati sono collegati ai Paesi che stanno vivendo lo stadio peggiore di questa crisi economico-finanziaria (Eurostat 2010 e in particolare Eurofound 2012 che rileva in Italia circa il 30% e in Germania meno del 6% di in-occupazione giovanile). Ciò dimostra che le *performance* economiche degli Stati debbono essere misurate con indicatori più complessi del Pil, che facciano anche riferimento ad aspettative e qualità della vita, educazione, livelli di eguaglianza e di partecipazione, e – si potrebbe aggiungere – futuro dei giovani. Lo sforzo di ricerca che si può fare in questo momento sull'occupabilità giovanile dovrebbe mettere in evidenza le interazioni tra mercato e lavoro dei giovani, mercato e distretti industriali, transizione da scuola/università/formazione a lavoro, legge e contrattazione collettiva nella definizione delle tutele, esigenze di combinazione vita/lavoro sostenute da una bilateralità più efficiente, e impatto dello "scisma sommerso" del lavoro prestato irregolarmente dai giovani.

S. PIRRONE, P. SESTITO, *Mercato del lavoro, sistemi di protezione sociale, libertà di iniziativa economica privata. dal collocamento pubblico ai servizi per l'impiego: dieci anni di evoluzione normativa per una riforma incompiuta*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.3, 2006, pag. 611. Il contributo sviluppa il percorso di riforme succedutesi nel tempo con riferimento al sistema del collocamento in Italia, le modalità di incontro tra domanda ed

offerta di lavoro, i diversi strumenti utilizzati per realizzarlo e i connessi servizi all'impiego previsti per il cittadino nei diversi modelli normativi. Gli autori si concentrano, in particolare, sulle riforme intervenute a partire dalla fine degli anni Novanta per addivenire ad alcune osservazioni di merito ed individuano tre direttrici di riforma – l'apertura del sistema agli operatori privati, il decentramento amministrativo e lo sviluppo di politiche attive contro la disoccupazione di lunga durata – contestualizzate rispetto alle indicazioni derivanti dagli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia e dalla Strategia Europea per l'Occupazione. Un altro contributo datato per quanto riguarda la normativa presa in considerazione, ma attuale per quanto riguarda l'analisi anche del rapporto tra enti pubblici e privati nei servizi al lavoro, è quello di G. FALASCA, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego nella legislazione nazionale e regionale*, Diritto delle Relazioni Industriali, fasc.3, 2006, pag. 654, che indaga le forme di interazione tra servizi pubblici per l'impiego e operatori privati, a livello di legislazione nazionale e regionale. Secondo l'autore, tanto il sistema pubblico dei servizi per l'impiego quanto la mediazione privata trovano una collocazione sistematica che induce a ritenere non solo legittima ma anche doverosa la rispettiva istituzione e legittimazione. In particolare, il Rapporto preparatorio dell'81<sup>a</sup> sessione della Conferenza internazionale del lavoro, ritiene necessario integrare l'azione degli operatori pubblici e di quelli privati mediante un modello di gestione mista del mercato del lavoro; solo in tal modo si possono creare delle sinergie che consentono di coprire i diversi fabbisogni che presenta il mercato del lavoro. Per quanto riguarda l'evoluzione normativa in Italia, la riforma Biagi individua nell'incentivazione delle forme di raccordo tra servizi pubblici e privati per l'impiego uno degli assi prioritari che deve essere perseguito per migliorare l'efficienza complessiva del sistema della mediazione professionale.

Nel momento in cui l'autore scrive (anno 2006) coesistono tre diversi ambiti di attività dei soggetti che svolgono professionalmente servizi per l'impiego. Il primo ambito, che potremmo definire pubblico esclusivo, è costituito da una serie di funzioni riservate esclusivamente alle strutture pubbliche, come la gestione dell'elenco anagrafico, il collocamento dei disabili e gli avviamenti obbligatori a selezione presso la Pubblica Amministrazione.

Il secondo ambito, che potremmo definire competitivo, è costituito dalle attività (somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale), che possono essere svolte da soggetti privati, previa autorizzazione, come normali attività a scopo lucrativo, a prescindere dall'intervento pubblico; tali attività sono svolte in regime di piena concorrenza con le medesime attività svolte dai soggetti pubblici. Vi è poi un

terzo ambito, che potremmo definire cooperativo, che interessa tutte quelle forme di gestione condivisa - con forme ed intensità molto variegata - di alcuni servizi nel mercato del lavoro.

Le prassi collaborative in questo ambito possono assumere forme ristrette a specifiche fasce d'utenza (es. scambio di candidature con le Agenzie di somministrazione e viceversa), come possono assumere forme più strutturate, a vantaggio dell'utenza complessivamente intesa (es. rete dei servizi). Secondo Falasca, questa area è ancora poco sviluppata, nonostante essa costituisca il terreno elettivo nel quale i servizi pubblici potrebbero trovare un nuovo posizionamento, ritagliandosi un ruolo di soggetti promotori e garanti di « reti » territoriali composte da operatori misti; tale posizionamento appare anzi l'unica via di uscita dall'attuale situazione di sostanziale marginalità in cui si trovano i servizi pubblici, che spesso - non sempre, perché nel nostro Paese le differenze territoriali sono ancora accentuate - sono relegati ad un ruolo sostanzialmente burocratico, senza incidere in maniera significativa sulle dinamiche del mercato del lavoro.

Se poi volessimo fare un confronto tra Italia e Germania, paese preso spesso come modello di riferimento in materia di transizioni occupazionali, E. GUALMINI, R. RIZZA, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in Stato e mercato, Fascicolo 2, agosto 2011, p. 195-221, affermano che, sebbene Italia e Germania appartengano al medesimo regime di welfare, si stiano progressivamente caratterizzando per diversi stili e approcci alla sfida dell'attivazione, l'uno più integrato e sistemico (quello tedesco fondato su una riorganizzazione organica sia delle politiche attive che di quelle passive), l'altro meno lineare e più parcellizzato (quello italiano) contraddistinto da passi in avanti e passi indietro e soprattutto da investimenti massicci sul versante della flessibilità, non compensati o accompagnati da altrettante iniziative sul piano della copertura sociale e degli ammortizzatori. Per quanto riguarda le politiche attive in Italia, gli autori evidenziano che la riorganizzazione dei servizi per l'impiego rischia di riprodurre la frammentazione territoriale delle politiche di sostegno al reddito per chi rimane senza lavoro. La mancata istituzione di un'Agenzia nazionale di coordinamento porta alla rinuncia all'individuazione di uno strumento di regolazione centrale, al contrario di ciò che accade nel modello tedesco. Le politiche di (re)inserimento hanno così esiti profondamente diversi da territorio a territorio. L'esiguo sostegno economico offerto alle politiche attive (0,5% circa sul PIL) e ai servizi per l'impiego obbliga questi ultimi a ricorrere alle risorse integrative del Fondo sociale europeo, spingendoli, nei fatti, ad agire in condizioni di subalternità nei confronti degli attori privati, più in grado di

accedervi (enti di formazione) e confinando gli orientamenti strategici al rispetto dei vincoli dei bandi regionali. Per un confronto tra i modelli di politiche attive e sul ruolo delle Agenzie Nazionali nei vari paesi europei, si veda anche *Il ruolo delle politiche attive del lavoro al tempo del Jobs Act*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, ANPAL Servizi S.p.A<sup>7</sup>.

Per una ricostruzione della storia e dell'evoluzione normativa in materia di politiche attive, si tengano presenti i seguenti contributi.

M. FRANCHI, *Riforma del collocamento e decentramento delle politiche del lavoro: nuovi servizi per favorire l'occupazione*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Fascicolo 1, aprile 2000, analizza la riforma della rete dei servizi per il lavoro. L'autore evidenzia come la programmazione pubblica comprenderà una serie più o meno ampia, secondo le scelte che saranno effettuate dalle Regioni e dalle Province, di attività svolte in convenzione da soggetti privati. Ciò significa che dovranno coesistere, anche nello stesso luogo fisico o in luoghi di volta in volta definiti, servizi che rispondono a soggetti diversi, con diverse culture organizzative e con proprie specifiche finalità. Basti pensare ai soggetti che presumibilmente erogheranno servizi per il lavoro: associazioni di categoria, organizzazioni sindacali, soggetti del privato sociale, centri di formazione. Come coniugare, allora, l'esigenza di disporre di una rete articolata sul territorio e capace di adattarsi alle specificità dei mercati del lavoro locali con un'azione finalizzata all'incrocio tra domanda e offerta di lavoro? I soggetti coinvolti nelle politiche attive avranno finalità, vacazioni e target di riferimento assai diversi, tutti legittimamente presenti in un sistema complesso e che possono operare in rapporto a segmenti di utenza e a tipologie di servizi diversi: il ruolo di regolazione del pubblico risiede anche nella capacità di valorizzare le competenze e il pieno dispiegamento delle potenzialità dei diversi «privati». La questione dovrà essere affrontata con elevata capacità di sperimentazione.

Anche S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo – contrattualismo, analisi storico – comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Giuffrè editore, 2008, ripercorre l'evoluzione normativa dei servizi per il lavoro e si sofferma, poi, sul sistema di accreditamento. Secondo l'autrice, riflettendo sulla possibile evoluzione del modello regolatorio del mercato del lavoro italiano, non si può che prendere come riferimento le tendenze in affermazione negli altri Paesi europei,

---

<sup>7</sup> Il paper è consultabile sulla banca dati on line di ANPAL servizi: <http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=ec987458-e64e-4637-b142-cedf5fcc7bcb.pdf&uid=ec987458-e64e-4637-b142-cedf5fcc7bcb>



rappresentate dalla liberalizzazione del mercato e dal contrattualismo. Più facilmente praticabile sembrerebbe la via del contrattualismo, cioè la possibilità per il settore pubblico di affidare mediante contratto a soggetti privati l'erogazione di servizi e l'implementazione di misure di politica del lavoro, tendenza già sviluppata e attuata in alcuni contesti europei. In riferimento ad alcuni servizi, che segnatamente richiedono particolare specializzazione, come nel caso delle attività di orientamento, di consulenza oppure di supporto all'autoimprenditorialità, già ora si segnalano processi di esternalizzazione. D'altra parte, come già accennato, proprio lo strumento dell'accreditamento potrebbe essere la via soft attraverso la quale iniziare ad attuare processi di esternalizzazione.

Per quanto concerne, poi, le novità introdotte dalla riforma legislativa del mercato del lavoro (l. n. 92/2012), vedasi P. PASTUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3/2012, pp. 453-512, L'autore ritiene che l'intervento legislativo abbia dei limiti non solo tecnici, ma forse anche culturali rispetto al tema delle politiche attive e più in generale delle misure di *workfare*. Desti non poca incertezza il fatto che gran parte dell'operazione messa in campo vada a gravare a costo zero sul sistema dei servizi per l'impiego: cosa, per la verità, perfettamente legittima ed ammissibile ove si trattasse di un sistema solido ed efficiente. Vi è certamente un'esigenza di ripensare e valorizzare il raccordo tra soggetti pubblici e privati.

Vi sono poi alcune questioni che rimangono aperte anche dopo la riforma Fornero. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3/2012, pp. 555-581 ritiene che il legislatore della riforma non siano intervenuto in maniera incisiva nell'ambito dell'allocazione delle funzioni amministrative riguardanti i SPI e le politiche attive (competenza regionale oppure provinciale?). Un altro profilo trascurato dal legislatore della riforma è quello dell'effettiva garanzia delle azioni e dei servizi legalmente dovuti al cittadino-utente-disoccupato o sospeso. Le nuove disposizioni appaiono, infatti, sbilanciate nel senso della previsione di doveri e sanzioni a carico del disoccupato e/o percettore di sussidi, mentre del tutto trascurata è la questione degli obblighi e delle responsabilità degli uffici pubblici in caso di mancata, incompleta o intempestiva offerta dei servizi.

A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *Lavoro e diritto*, 2/2016, pp. 297-312 sottolinea, poi, come i servizi per l'impiego siano al centro di una fase di riordino lungamente attesa

- e in più occasioni progettata - di importanza centrale dal punto di vista della tenuta degli assetti del mercato del lavoro. Una tutela forte e generalizzata per le transizioni occupazionali, in parte slegata dalle vicende del singolo contratto di lavoro, dovrebbe costituire la struttura portante del sistema di protezione sociale del lavoratore e compensare l'espansione dello spazio di flessibilità concesso a vantaggio del datore. Il rapporto disoccupato-servizi per l'impiego si assesta all'interno di un regime regolatorio ibrido e multilivello nel quale, nonostante la riserva pubblica di alcune attività, il ruolo attribuito ai privati, la natura para-contrattuale degli accordi, l'orientamento manageriale a cui tutti gli operatori – auspicabilmente – si ispireranno, la possibilità di scelta attribuita agli utenti, suggeriscono l'applicazione delle norme di protezione del cittadino utente, come correttivo rispetto ai rischi del mercato e garanzia a fronte delle inefficienze dell'amministrazione pubblica. Lo spazio di tutela del cittadino privo di impiego, dunque, potrebbe estendersi fino a comprendere i principi che presidiano l'erogazione dei servizi pubblici, come l'impegno verso determinati standard qualitativi, gli obblighi di informazione, il divieto di clausole abusive e l'azionabilità delle eventuali carenze dell'intervento nel mercato del lavoro non solo in via individuale ma anche in via collettiva, e così contribuire a tracciare un codice dei diritti che divenga componente irrinunciabile.

Di recente, le politiche attive sono state interessate dalla riforma dei servizi per il lavoro contenuta nel Decreto legislativo n.150 del 2015. Molti autori ne hanno commentato il disegno e la portata.

M. BOATI, *Il Jobs act alla prova delle politiche attive*, in Guida al Lavoro n. 50/2016, pagg. 18-20 evidenzia alcune criticità della nuova normativa sulle politiche attive. In particolare un modello di politica del lavoro che richiede l'adesione del lavoratore, la sua scelta dell'operatore a cui rivolgersi, l'attivazione personale nella ricerca, dovrebbe superare il vecchio schema, applicato fino ad ora in moltissimi casi, del sussidio da utilizzare fino al termine del periodo di validità affiancandolo con attività irregolari di completamento del reddito. Ugualmente va superata l'eccessiva semplificazione di chi identifica la politica attiva con il *matching*, cioè il momento della corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro nella stipula di un contratto. Inoltre, il coinvolgimento dell'operatore privato richiede la valorizzazione delle sue migliori capacità di operare sul mercato attraverso gli strumenti che gli sono propri e che ne hanno permesso sviluppo e successo. Sarebbe sbagliato perseguire la sua omologazione con le prassi e l'organizzazione degli operatori pubblici, largamente insoddisfacenti, salvo lodevoli eccezioni localizzate.

P. COTIGNOLI, *Sistemi di politiche attive: per quale mercato del lavoro?*, in Guida al Lavoro n. 5/2017, pagg. 37-39, sottolinea come lo scenario in cui

dovranno operare le politiche del lavoro sarà caratterizzato, sempre più, da dinamiche occupazionali trainate da componenti temporali di breve periodo e dovranno confrontarsi, inoltre, con una prossima evoluzione del mercato del lavoro orientato verso una progressiva polarizzazione fra high skills e low skills, in un contesto, come quello italiano, dove una rilevante quota di medium skills è interessata da fenomeni di *overeducation*. La rigida focalizzazione su risultati occupazionali di medio-lungo periodo, evidenzia, pertanto, una scarsa correlazione con le dinamiche del mercato del lavoro, in termini di esigenze territoriali, di professionalità e di flessibilità. Si assiste, infatti, ad una progressiva divergenza fra un mercato che in maniera evidente chiede flessibilità e denuncia una scarsa visibilità strutturale di lungo periodo e, invece, un sistema di politiche, che dovrebbe supportare all'inserimento lavorativo soggetti con soggettive e oggettive difficoltà di ricollocazione, che chiede stabilità e visibilità di medio-lungo periodo. Gli interventi di politica attiva dovrebbero partire, allora, dalle caratteristiche del mercato del lavoro e, in funzione di quelle, pianificare azioni e misure capaci di massimizzare le opportunità occupazionali, indirizzandole verso i settori maggiormente in fase di sviluppo e premiare i percorsi formativi finalizzati agli ambiti professionali, con una maggiore domanda nel prossimo futuro.

Commenta l'ultima riforma del mercato del lavoro anche E. BALLETTI, *Le politiche attive e passive per l'occupazione alla luce del Jobs Act*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro* agosto/settembre 2016 - n. 8/9, pagg. 543-566. Sul versante della riorganizzazione della rete dei servizi dell'impiego e delle politiche del lavoro vi è una rimarcata riconduzione dei poteri e delle competenze verso il centro, segnatamente in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e all'Anpal, che si è infatti constatato trovare contemperamento negli ambiti di partecipazione e di azione in genere prefigurati in favore degli enti e dei soggetti anche privati operanti a livello territoriale e/o decentrato, peraltro pure in forza della prevista regolazione mediante apposite possibili convenzioni dei relativi rapporti tra Ministero del lavoro, Anpal, nonché Regioni e Province Autonome e gli stessi operatori privati accreditati appunto in ordine alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro (cfr. artt. 9, co. 2, 11, co. 1 e 4, 18, co. 2, d.lgs. n. 150/2015). Sicché a delinearsi è una sorta di centralismo partecipato, che, ferma restando la determinazione di *guidelines* comuni per l'intero territorio nazionale (anche con l'annesso rilievo di Lep ascritto alle prestazioni che si assume essere da garantirsi), concede comunque possibilità di emersione e svolgimento a caratteristiche, esigenze ed esperienze particolari nella sede territoriale. Con l'esplicazione più efficiente dei servizi e delle politiche del lavoro che appare così pragmaticamente perseguibile

nella realtà in virtù della modulazione variabile a seconda dei casi, e comunque sulla scorta della determinazione per via convenzionale dei rispettivi ambiti di competenza e di attività concreta, delle relazioni tra il livello centrale e quello territoriale o decentrato, nonché in riferimento agli stessi spazi di azione riconosciuti ai soggetti privati accreditati.

Con la recente riforma, sembrerebbe che il legislatore abbia voluto spostare l'asse dalle politiche passive – le uniche fino ad oggi praticate nel nostro paese – alle politiche attive. SERVIDORI, *Jobs act, dalla parte del lavoro, delle politiche attive e del nuovo sistema di protezione sociale*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, marzo 2016 - n. 3, pagg. 100-103, sottolinea come il sostegno al reddito del lavoratore che ha perso il lavoro non venga meno, ma è stato rafforzato il principio di condizionalità, in modo che funzioni efficacemente da stimolo all'attivazione di chi si trova in difficoltà, alla sua disponibilità a farsi prendere in carico dalla rete dei servizi per il lavoro, caratterizzata dalla sinergia dei centri per l'impiego e delle strutture private e coordinata da un'Agenzia nazionale. Insomma, il principio non deve essere più quello di un mero sostegno economico, che ha spesso prodotto risultati deludenti se non dannosi per chi ne ha beneficiato e un forte dispendio di risorse per la collettività, ma di una presa in carico della persona in difficoltà che deve rendersi disponibile a collaborare attivamente con i servizi per il lavoro che lo aiuteranno a trovare una nuova occupazione.

A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.1, 2016, pag. 19, ripercorre la storia delle politiche attive in Italia, dal monopolio pubblico alla recente riforma operata dal d.lgs. 150/15. In sintesi, questo il quadro che viene delineato. Il d.lgs. 150/2015, opta per la visione “leggera” dell'Agenzia nazionale, anche se con talune peculiarità che da qualche parte sono state tacciate di eccessivo centralismo: in effetti, benché sia prevalso l'approccio soft, la direzione centripeta appare chiara. L'ANPAL è preposta al coordinamento della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, che include anche le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, l'INPS, l'INAIL, le Agenzie per il lavoro di cui all'art. 4, d.lgs. n. 276/2003, i soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi dell'art. 12 (accreditamenti dei servizi per il lavoro), i fondi interprofessionali per la formazione continua, i fondi bilaterali ex art. 12, d.lgs. n. 276/2003, l'ISFOL, Italia Lavoro s.p.a., le camere di commercio, le università e le scuole secondarie superiori (art. 1). Il Ministero del lavoro svolge una funzione propulsiva e di governo generale del sistema. Le Regioni, a seguito di convenzione stipulata con il Ministero che definisce i relativi rapporti e obblighi reciproci, svolgono le funzioni e i compiti

amministrativi in materia di politiche attive del lavoro, compresa la gestione dei Centri per l'impiego. Le Regioni possono, in alternativa all'erogazione in-house dei servizi per il lavoro, ricorrere a operatori accreditati, privati e non. Per altro verso, è stato compiutamente legificato un nuovo strumento, l'assegno di ricollocazione, che riprende la consolidata esperienza lombarda della dote lavoro. Le Regioni e le Province autonome definiscono i propri regimi di accreditamento, seppur secondo criteri definiti dal Ministero del lavoro previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni; in secondo luogo, l'ANPAL istituisce un albo nazionale in cui confluiscono le agenzie per il lavoro ex art. 4, co. 1, lett. a e c, d.lgs. n. 276/2003 (agenzie di somministrazione generaliste e agenzie di intermediazione), che desiderano essere accreditate per i servizi al lavoro sull'intero territorio nazionale, e le agenzie che intendono operare nelle Regioni prive di un proprio regime di accreditamento (art. 12, co. 2-3). In conclusione, l'autrice sostiene che merita apprezzamento la reintroduzione di un'istanza centrale di *governance* del sistema dei SPI. Il sistema «policefalo e forse acefalo» scaturito dalle riforme del '97-2003 non trovava pressoché alcuna corrispondenza a livello internazionale, dove, pur in presenza di livelli assai diseguali di decentramento, è costantemente mantenuta una struttura di coordinamento istituzionale. Nel dibattito (soprattutto politico) sul d.lgs. n. 150 taluni hanno paventato una pericolosa deriva centralistica: il panorama comparato non offre particolari appigli per una critica di questo tipo, proprio per la pluralità di modelli secondo i quali le agenzie nazionali organizzano i rapporti tra centro e periferia. Sotto questo profilo appare dunque metodologicamente poco corretto idealizzare un sistema molto decentrato, come quello danese, o, viceversa, uno piuttosto centralizzato, come quello britannico. Passando dal metodo al merito, nel contesto italiano, caratterizzato da rilevanti divari territoriali e da un diseguale grado di effettività delle amministrazioni locali, si ritiene adeguato il modello di agenzia soft che coordina, assiste e, ove opportuno, sostituisce le istanze regionali. Una gradita novità per la legislazione nazionale è la comparsa della profilazione, prima nella delega e poi nel decreto: la tecnica della suddivisione dei disoccupati in classi di occupabilità viene integrata nel percorso di accompagnamento, quale momento propedeutico alla stipulazione del patto di servizio individualizzato. Il *profiling* è uno strumento ormai cruciale in quasi tutte le esperienze straniere per ottimizzare il *Jobseeker's Journey*. Con riferimento alla remunerazione dell'operatore accreditato, la soluzione italiana si inquadra nello schema *outcome-based*, ma declinato nella variante *no cure less pay*, ormai dominante a livello internazionale.

Anche B. BERTARINI, *L'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro: prime osservazioni*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, fasc.2, 2015, pag. 367, esamina dettagliatamente il d.lgs. 150/15, soffermandosi sul ruolo dell'ANPAL e del Ministero del Lavoro. In particolare, l'autrice ritiene che l'attribuzione di competenze all'ANPAL in materia di servizi e politiche attive per il lavoro non sia diretto, ma mediato da ciò che ogni singola Regione e Provincia autonoma stabilirà d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La convenzione tra regioni e Ministero assume quindi un ruolo centrale, poiché si potranno avere Regioni e Province autonome che attraverso la convenzione stessa attribuiranno all'ANPAL funzioni in materia di servizi e politiche attive per il lavoro, mentre Regioni e Province autonome, con una tradizione più consolidata di gestione delle politiche attive, che decideranno di conservare funzioni in materia già precedentemente svolte.

M. CORTI, A. SARTORI, *Legislazione in materia di lavoro i decreti attuativi del jobs act: servizi per l'impiego e politiche attive (rinvio), agenzia ispettiva unica, semplificazioni*, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.1, 2016, pag. 2 propongono un *excursus* delle più significative novità normative tra settembre e novembre 2015. Nella tendenza alla ricentralizzazione, che caratterizza la più generale revisione dei servizi per l'impiego si colloca anche la riscrittura della disciplina degli incentivi alle assunzioni di lavoratori disabili, resasi altresì necessaria per tener conto del nuovo regolamento Ue sugli aiuti di Stato intervenuto nel 2014 (il n. 651). Non soltanto gli incentivi diventano complessivamente più generosi, ma la loro corresponsione viene ora affidata all'Inps mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili, secondo il principio del *first come, best served* (cfr. il nuovo co. 1 dell'art. 13, l. n. 69/1999, come modificato dall'art. 10, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 151/2015). Le Regioni perdono dunque qualsiasi funzione gestionale in materia: l'ammontare delle risorse conferite all'Inps a decorrere dal 2016 sarà stabilito con decreto del Ministero del lavoro (nuovo co. 5 dell'art. 13, l. n. 68/1999, come sostituito dall'art. 10, co. 1, lett. f, d.lgs. n. 151). Inoltre, da tenere in considerazione anche l'art. 17 d.lgs. 151/15 novella l'art. 8, d.l. n. 76/2013 istitutivo della Banca dati delle politiche attive e passive del lavoro.

Non sono poche le criticità evidenziate dalla dottrina italiana in materia di politiche attive.

Ad esempio, L. OLIVIERI, *I servizi pubblici per l'impiego tra inadeguatezza strutturale e scarsità di risorse in attesa dell'agenzia nazionale per l'occupazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.1, 2015, pag. 268, commenta il rapporto di monitoraggio "Indagine sui servizi per l'impiego – 2013", che conferma l'inadeguatezza strutturale dei servizi per il lavoro

pubblico, sovraccaricati da carichi di lavoro molto alti, rispetto alle risorse disponibili. A dispetto della necessità di potenziare il sistema dei servizi pubblici per il lavoro, che dovrebbero essere tra i più forti e dotati di un Paese avanzato. L'indagine è, comunque, utile per evidenziare non il dato ormai fin troppo ripetuto della “inefficienza” dei servizi per il lavoro, quanto piuttosto le ragioni alla base dell'inefficienza. In primis, le carenze organiche e strutturali dei servizi per il lavoro. Se, infatti, la rete degli sportelli al pubblico verrà confermata per quella che è, assorbendo il personale dei servizi per il lavoro operante presso le province, difficilmente il livello dei risultati complessivi potrà migliorare. Anzi, per un periodo anche non breve potrebbe peggiorare: quello dell'assestamento del passaggio dalle province alle nuove regole operative dell'Agenzia. La riforma dei servizi per il lavoro, abbinata a quella delle province, avrebbe potuto essere l'occasione per la nascita in grande stile di un ente più forte e strutturato. La messa in esubero di 20.000 dipendenti provinciali avrebbe potuto trovare immediata destinazione prevalentemente proprio nei ranghi dell'Agenzia. È vero che la l. n. 183/2014 stabilisce che essa si costituisca senza maggiori oneri per lo Stato. Altrettanto vero, però, è che la legge di stabilità chiede alle province di versare allo Stato un miliardo nel 2015, due nel 2016 e tre nel 2017 a regime. Vi erano e vi sono, allora, tutte le condizioni perché lo Stato investa i soldi prelevati dalle province nell'Agenzia, per provare davvero a superare i limiti operativi sottolineati dal monitoraggio 2013.

SERGIO VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc.3, 1 settembre 2017, pag. 477, sostiene che sia fondamentale, oggi, per far fronte anche alla crisi economica del paese, un forte passaggio culturale. Serve accogliere l'esempio di altri Paesi che hanno creduto negli investimenti pubblici nelle politiche attive del lavoro quale volano per i processi di sviluppo economico, allontanandosi dall'approccio passivo e inibente per cui è l'economia che crea il lavoro. Serve accompagnare la riforma degli ammortizzatori sociali, anche in funzione della qualificazione della spesa, mediante politiche attive capaci di rilanciare e riscrivere l'assetto delle tutele. Il modello organizzativo espresso dal d.lgs. n. 150/2015 rivela il progetto di unificazione del ruolo e dei compiti di Stato e di Regioni all'interno di un disegno comune e unitario. I due cardini del progetto consistono, rispettivamente, nella condivisione degli indirizzi generali in materia di politiche attive e nell'istituzione della rete nazionale dei servizi e delle politiche del lavoro. Lo sviluppo dei servizi per il lavoro può costituire un fattore importante di sostegno al mercato del lavoro e di ripresa economica. Il nuovo disegno organizzativo del ruolo degli attori pubblici e privati, introdotto dal

d.lgs. n. 150/2015, vuole assecondare tale sviluppo attraverso la promozione della cooperazione tra Stato e Regioni. Il saggio ripercorre i piani del possibile lavoro unitario, mettendo in luce i presupposti per la progressiva unificazione delle funzioni statali e regionali in una logica di sistema. Al discorso sull'organizzazione si affianca la sottolineatura della rinnovata attenzione conferita al cittadino disoccupato, cui l'ordinamento riserva ora una specifica attenzione, una condizione giuridica più definita e nuovi strumenti di sostegno.

Anche T. TREU, *Istituzioni e regole del mercato del lavoro. Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, Diritto delle Relazioni Industriali, fasc.3, 1 settembre 2017, pag. 597, si sofferma su alcune criticità del sistema di politiche attive. Il saggio analizza le diverse esperienze nazionali di *flexicurity* e i loro punti critici che sono stati enfatizzati dalla crisi economica; in particolare si rileva la difficoltà di garantire l'equilibrio tra l'aumentata flessibilità dei rapporti di lavoro e la sicurezza dell'occupazione promessa dalla formula *flexicurity*. Secondo le indicazioni del Consiglio europeo del 2009 nuove forme di flessibilità interna sono state introdotte in alcuni Paesi con l'obiettivo di rafforzare la stabilità dell'occupazione e di promuovere la *job retention* nelle aziende. Una analisi di Eurofound indica varie misure: orari flessibili, salari variabili, mobilità professionale, periodi di sospensione del lavoro finalizzati a permettere la riqualificazione professionale dei dipendenti e il riposizionamento delle aziende. L'obiettivo comune di questo nuovo paradigma di *flexicurity* è di promuovere la transizione tra diversi lavori senza passare per periodi di disoccupazione. Le aziende spesso ricevono per questo aiuti dallo Stato, ma sono richieste di contribuire alla sicurezza dell'occupazione dei loro dipendenti anche dopo la fine del contratto di lavoro, sostenendo forme di ricollocazione e finanziando piani sociali. Il saggio suggerisce l'adozione in Italia di alcune buone pratiche sperimentate in Europa volte a migliorare il funzionamento della versione italiana di *flexicurity* e a finalizzarla meglio alla promozione di un impiego dignitoso secondo le indicazioni dell'ILO. Anche M. DEL CONTE tratta il tema della *flexicurity* nel saggio *La regolazione del mercato del lavoro dopo il Jobs Act – parte I premesse e prospettive del Jobs Act*, in Diritto delle Relazioni Industriali, fasc.4, 2015, pag. 939, nell'ambito di un commento generale sul Jobs Act del governo Renzi. Il quadro complessivo della *flexicurity* è composto da due linee di indirizzo: a) il passaggio da un sistema di tutela reintegratoria ad un sistema di tutela indennitaria per il caso di licenziamento illegittimo (la *flexibility*) e b) la creazione di un sistema di ammortizzatori sociali contro la disoccupazione involontaria a copertura universale (la *security*).



B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, WP C.S.D.L..E “Massimo D’Antona”.IT – 283/2015 ritengono che l’aspirazione del Jobs Act nei confronti del diritto del lavoro italiano non è de-regolativa ma ambisce alla ri-regolazione. La nuova normativa mira a un riassetto profondo di principi, tecniche, strumenti e devices: alla fine il risultato è un nuovo apparato di regole. L’analisi di questo saggio si concentra sulle politiche attive e su un loro specifico segmento: il contratto di ricollocazione. Senza trascurare, ma tenendo sullo sfondo, quel che dovrebbe essere oggetto di una indagine specifica: il cambiamento del profilo istituzionale e strutturale per eccellenza; vale a dire, la riorganizzazione (allo stato promessa e disegnata dalla riforma) dei servizi per l’impiego che è, davvero, in Italia, una grande riforma economico-sociale. Il contratto di ricollocazione dovrebbe essere concreto e innovatore strumento di politica attiva, sull’esempio delle migliori prassi nazionali, in grado di operare come catalizzatore di tutte le altre misure di politica attiva introdotte (in primo luogo la riqualificazione della formazione mirata); ma anche possibile occasione e viatico della trasformazione organizzativa e del modus operandi (anche culturale) degli operatori dei servizi pubblici per l’impiego e del modello misto pubblico privato. Il contratto di ricollocazione – e la tecnica/principio di condizionalità al quale si ispira – introduce nell’ordinamento italiano, non soltanto il principio dell’attivazione individuale (già presente all’interno del d.lgs. n. 181/2000) ma una complessa attività scandita da momenti formali di accompagnamento e responsabilizzazione del soggetto. Oltre a un’analisi dettagliata dell’istituto, gli autori si soffermano su alcune considerazioni di carattere generale. In particolare, la ricerca comparata ci dice che le politiche attive del lavoro, intese come segmento delle politiche pubbliche, per essere efficaci in chiave di miglioramento della occupabilità presuppongono due precondizioni strutturali: a) managerialità degli attori pubblici che le organizzano allo scopo di colorare le prestazioni sociali con criteri di efficacia/ efficienza (ottimizzazione dei costi e delle risorse a disposizione, verificabilità dei risultati raggiunti); b) integrazione virtuosa con in soggetti privati che operano nel “quasi mercato” dei servizi per il lavoro. La gestione delle politiche attive del lavoro richiede, infatti, normalmente il coinvolgimento di differenti stakeholder.

L’introduzione della profilazione statistica nel programma Garanzia Giovani ha sicuramente rappresentato per l’Italia l’occasione per una sperimentazione di un nuovo modello di gestione delle politiche attive del lavoro. D. GAMBARDELLA, R. LUMINO, G. ORIENTALE CAPUTO, *Uniformare i trattamenti e gestire le diseguaglianze: la profilazione e le*

*politiche attive del lavoro*, in Politiche Sociali, Fascicolo 2, maggio-agosto 2017 ritengono che lo strumento della profilazione di Garanzia Giovani – pure valido e altrove significativamente usato da solo o in concorso con altre modalità – resta pur sempre uno strumento e, qualora frettolosamente costruito o non adeguatamente calibrato e calato nella realtà per il quale è pensato, rischia di creare più ostacoli di quanti non ne elimini, in questo caso più diseguaglianze di quante non ne riesca a colmare. Soprattutto nelle aree più a rischio di esclusione e disoccupazione del paese, ossia il Mezzogiorno. La prima implementazione della profilazione richiederebbe perciò un significativo impegno nella valutazione del successo dei programmi di attivazione che tenga adeguatamente in conto i diversi profili di utenti e le diverse realtà territoriali implicate, senza dimenticare un bilancio finale costi - efficacia in relazione alla massimizzazione delle prospettive di inserimento. In questo scenario l'introduzione di uno strumento che presenta le criticità indicate, più che definire in maniera evidente maggiori equità, rischia quanto meno di lasciare inalterate le diseguaglianze di partenza. Come sempre attività di monitoraggio e valutazione risulterebbero essenziali per aggiustamenti in corso d'opera, ma non possono essere realizzate a costo zero.

Purtroppo, le politiche attive per il lavoro non hanno mai conosciuto in Italia una applicazione completa, coerente e uniforme su tutto il territorio nazionale. Sono state sempre considerate assolutamente necessarie, nelle dichiarazioni, ma nei fatti mantenute in posizione secondaria rispetto a quelle passive, finanziate annualmente con volumi economici 6 volte superiori. Uno dei fondamenti del Jobs Act, il riconoscimento che nella vita professionale è da considerare normale la transizione da lavoro a lavoro, mancava dei servizi di assistenza alla transizione mentre rimaneva come strumento sostanziale il solo sostegno al reddito. M. BOATI, *Il Jobs Act alla prova delle politiche attive*, Guida al lavoro n. 50/16, p.18-20. Con il d.lgs. 150/2015 riflette su come il legislatore abbia riorganizzato complessivamente sia i servizi per il lavoro che le misure di intervento. Rimangono da superare molti stereotipi, pregiudizi e interessi corporativi che possono, come in ogni riforma importante, gettare sabbia negli ingranaggi della traduzione operativa delle norme e sminuirne l'impatto. In particolare un modello di politica del lavoro che richiede l'adesione del lavoratore, la sua scelta dell'operatore a cui rivolgersi, l'attivazione personale nella ricerca, deve superare il vecchio schema, applicato fino ad ora in moltissimi casi, del sussidio da utilizzare fino al termine del periodo di validità affiancandolo con attività irregolari di completamento del reddito. È necessario anche sbarazzarsi dello strabismo che ha portato a confondere a lungo i mezzi con i risultati, quando si è equiparata tout court la politica attiva alla formazione,

strumento nobilissimo e utile ma sempre strumento che in assenza della finalizzazione all'occupazione denuncia l'interesse corporativo di chi la esercita. Ugualmente va superata l'eccessiva semplificazione di chi identifica la politica attiva con il *matching*, cioè il momento della corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro nella stipula di un contratto. Il servizio che si riduce al puro *matching* denuncia l'inutilità della politica di attivazione e accompagnamento del lavoratore. Siamo – per fortuna – in questo caso nel campo della normalità di un ritorno naturale al lavoro che non richiede il finanziamento di un intervento pubblico. Il coinvolgimento dell'operatore privato richiede, infine, la valorizzazione delle sue migliori capacità di operare sul mercato attraverso gli strumenti che gli sono propri e che ne hanno permesso sviluppo e successo. Sarebbe sbagliato perseguire la sua omologazione con le prassi e l'organizzazione degli operatori pubblici, largamente insoddisfacenti, salvo lodevoli eccezioni localizzate. Per questo va portata a coscienza diffusa la chiarezza normativa (d.lgs. 276/2003) ribadita dal MLPS, sulla liceità dell'attività di ricerca e selezione svolta dalle Agenzie per il lavoro nel rapporto privato con una impresa anche quando contemporaneamente questa riceva dalla medesima un lavoratore accompagnato al lavoro attraverso un programma finanziato da politica pubblica. Il margine di guadagno che l'operatore non può ricavare dall'operazione sovvenzionata viene perseguito con la prestazione di servizi a mercato in un rapporto privatistico.

Con l'autunno del 2015 si è chiuso il cantiere del Jobs Act, con la pubblicazione sulla G.U. del 23 settembre 2015, n. 53, degli ultimi quattro decreti legislativi di attuazione della legge delega n. 183/2014. M. CORTI, A. SARTORI, *I decreti attuativi del Jobs Act: servizi per l'impiego e politiche attive (rinvio), agenzia ispettiva unica, semplificazioni*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc.1, 2016, pag. 2, analizzano le novità legislative, sottolineando la tendenza alla ricentralizzazione che caratterizza la riforma e, più in generale, la revisione dei servizi per l'impiego (in questo senso anche SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc. 1, 2016, pagg. 19 - 23).

Anche secondo V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentrato: un dolce girotondo?*, in Lavoro e diritto, Fasc. 2, 2016, pagg. 267-280, sperimentata in passato l'inclinazione al decentramento normativo e amministrativo, il ritorno all'antico centralismo nell'ambito delle politiche attive del lavoro è la conseguenza del fatto che, al di là delle esigenze di controllo della spesa pubblica, non si è stati in grado di mettere a fuoco i tanti elementi che allontanano il sistema italiano da quello dei paesi europei e quindi,

in primis, l'assoluta inaffidabilità dei dati in ordine alla disoccupazione, che nascondono una evasione contributiva e fiscale, di difficilissima quantificazione, ma che certamente attraversa tutta la penisola con numeri quanto mai elevati. Caratteristica, questa, non esclusiva dell'Italia, ma che rischia in certe regioni di divenire strutturale (come dimostrano i dati sugli incentivi del 2015), condannando ogni pretesa di regolazione del mercato del lavoro. La nuova centralizzazione del sistema, quindi, appare come soluzione estrema per far fronte alle incapacità delle istituzioni territoriali (secondo un modello che fa comunque salve le realtà più organizzate), ma non assicura in alcun modo che si possa porre riparo al fallimento generale in ordine alla precisa individuazione dei disoccupati, che rimane quindi centrale ai fini del corretto funzionamento del sistema. In secondo luogo, le politiche formative restano centrali, ma non sembrano ancora correttamente affrontate dal Governo, nella misura in cui la formazione tecnica, di ogni livello, resta lontana (salvo esperienze "pilota" di grande rilievo) dal mondo del lavoro: ed anzi in questo senso si deve segnalare come la pretesa di estendere in via obbligatoria anche alla formazione liceale l'esperienza degli stage, ricorda più la mortificazione del lavoro coatto nei campi dell'esperienza maoista, che una misura di seria attivazione degli studenti, attesa l'assoluta (e corretta) assenza di un orientamento al lavoro nella formazione umanistica e scientifica di base. Si tratta di una misura che (in assenza di un "servizio civile" finalizzato a fronteggiare le emergenze o della promozione delle reti di volontariato) rischia di beneficiare esclusivamente le imprese private di una prestazione quanto mai prolungata e gratuita (200 ore complessive da distribuirsi in un arco temporale di circa due anni e mezzo), così da sollevare financo il dubbio della violazione delle Convenzioni Oil n. 29 (del 1930) e 105 (del 1957) in tema di lavoro forzato, là dove queste prevedono solo specifiche eccezioni al divieto generale (art. 2.2.b Conv. n. 29) e fanno espresso divieto alle "autorità competenti" di «imporre o permettere l'imposizione di lavoro forzato o obbligatorio a vantaggio di privati, di imprese o di società private» (art. 4.1 Conv. n. 29). Al contrario, la direzione in cui investire (anche attraverso la politica degli incentivi all'occupazione) sembra segnata dalla disciplina in tema di apprendistato (artt. 41-47 d.lgs. 81/2015), senza alcuna rinuncia alla retribuzione, e dallo sviluppo di un approccio professionalizzante nello studio universitario, che invero contraddittoriamente resta spesso ancorato alla dimensione culturale e ad una malintesa libertà di insegnamento (art. 33/I Cost.) e poco si pone nella prospettiva della trasmissione di un sapere tecnico concretamente orientato all'attività di lavoro.

Per quanto riguarda, poi, le novità normative dell'ultimo anno, si segnalano due articoli.

Un primo contributo, di M. BOATI, *Servizi per il lavoro, due decreti in un unico ibrido*, Guida al Lavoro n.23/2018, pagg. 23-25, commenta il decreto 10 aprile 2018 e il decreto 11 gennaio del Ministero del Lavoro con i quali il Ministero interviene, da un lato aggiornando alcune regole formali per l'iscrizione all'albo nazionale delle Agenzie per il lavoro e, dall'altro, definendo criteri a cui debbono uniformarsi le Regioni per l'accreditamento locale dei medesimi soggetti. L'autore osserva criticamente come si sia persa l'occasione di trattare il sistema degli operatori dei servizi per il lavoro nel suo complesso e in modo unitario. Pubblici e privati continuano a venire "regolati" separatamente e con l'idea di fondo che quelli privati debbano uniformarsi a quelli pubblici. La rete dei servizi per il lavoro non appare correttamente governata dall'autorità pubblica ma forzata verso la forma da sempre assunta dal servizio pubblico. In questo modo non si valorizza l'intermediario privato per il valore che può portare: la sua rete di aziende clienti, la sua capacità di raggiungere rapidamente importanti obiettivi di occupazione ottenuti attraverso la sua capacità organizzativa e produttiva. Secondo l'autore, torna alla ribalta una visione centralistica, focalizzata prevalentemente sul controllo formale. Vi è il forte dubbio che rendere l'organizzazione degli operatori privati simile a quella degli operatori pubblici possa portare miglioramento ai servizi da erogare ai disoccupati e la certezza che - al contrario - introduca nelle strutture private quota dell'inefficacia di quelle pubbliche.

Un secondo contributo, di A. D'ASCENZO, *I nuovi criteri per l'accreditamento dei servizi per il lavoro nel Decreto Ministeriale dell'11 gennaio 2018*, in Bollettino Adapt del 23 aprile 2018, commenta il decreto ministeriale dell'11 gennaio 2018, a complemento della delibera dell'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro n. 7 del 3 novembre 2016, con cui veniva istituito l'albo nazionale dei soggetti accreditati e prefigurato un doppio binario di accreditamento, a livello nazionale e regionale. La riforma, di cui la disciplina sui sistemi di accreditamento costituisce una frazione, si insinua sullo sfondo di un sistema di servizi per il lavoro multidimensionale e stratificato, integrato da reti locali sorte, in attuazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 276/2003, a velocità diverse da Regione a Regione e con risultati, in termini di efficienza, differenti, nonostante l'individuazione, a livello legislativo, già nel 2003, di principi generali di definizione degli standard di qualità e di operatività dei servizi (per un commento, si veda M. TIRABOSCHI, S. SPATTINI, *Politiche attive: il tassello mancante dei regimi di accreditamento*, Working Paper Adapt, del 10 giugno 2015, n. 180). In ogni caso, sostiene l'autrice, sarà necessario

vedere come si svilupperà concretamente il modello e anche sotto il profilo dell'attività di monitoraggio e di controllo, si profila la necessità di un meccanismo snello, in cui si compendi la garanzia di qualità dell'operatore e l'esigenza che la macchina burocratica non irrigidisca, in concreto, l'attività degli operatori.

Molti autori ritengono sia importante lavorare sulla formazione dei lavoratori e sui rapporti tra mondo del lavoro e istituzioni formative. La Carta Costituzionale Italiana all'art. 35, comma 2, sancisce l'importanza della formazione professionale dei lavoratori stabilendo che la Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. Si noti l'importanza della collocazione di questa norma all'inizio del titolo riguardante i rapporti economici ed immediatamente dopo gli articoli sul sistema scolastico e il diritto allo studio (art. 33 e art. 34). È quindi forte il legame tra la formazione professionale ed il mondo del lavoro ed il tema dell'occupazione.

L. CASANO, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 2016, pag. 455. Il presente contributo affronta il tema del rapporto tra il decreto legislativo n. 150/2015 e il sistema nazionale di formazione continua, con particolare riferimento, da un lato, al ruolo dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e dei fondi ex articolo 12, decreto legislativo n. 276/2003, e, dall'altro lato, al sistema informativo della formazione professionale, ai dispositivi di registrazione dei percorsi formativi ed al loro rapporto con il sistema nazionale di validazione degli apprendimenti non formali e informali e di certificazione delle competenze istituito dal decreto legislativo n. 13/2013 e ora in parte implementato dal decreto ministeriale 30 giugno 2015. Tali due elementi (modello bilaterale della formazione continua e sistema efficiente di messa in trasparenza delle competenze) avrebbero dovuto rappresentare la frontiera dell'innovazione del modello italiano di formazione continua e, al tempo stesso, il cuore di un sistema moderno di politiche attive del lavoro. Tuttavia, essi non appaiono adeguatamente valorizzati e integrati nell'impianto disegnato dal Jobs Act. Sul primo versante, si registra una tendenza alla ricentralizzazione e statalizzazione del sistema di formazione continua, accompagnata da una scarsa fiducia nel valore della formazione come sostegno nelle transizioni occupazionali, anche alla luce di un possibile dirottamento di risorse dai bacini di finanziamento della formazione continua alla dotazione finanziaria dell'Anpal. Sul secondo versante, si registra una preoccupante assenza di collegamento tra le disposizioni del decreto riguardanti i servizi di politica attiva e l'ambizioso progetto di costruzione di un sistema nazionale di riconoscimento delle competenze, in attuazione del decreto n. 13/2013.

## **b. Politiche attive a livello territoriale**

Numerosi autori hanno sottolineato l'importanza di sviluppare un sistema di politiche attive a livello locale.

Tra questi, importante il contributo di P.A. VARESI, *I servizi per l'impiego, un nuovo ruolo delle strutture pubbliche nel mercato del lavoro*, Franco Angeli editore, 2007. Il volume analizza le strutture di erogazione dei servizi all'impiego, come delineati a seguito della L. 59/97 e del d.lgs. 469/97. Di particolare interesse per la ricerca è il contributo di M. Rossignoli, *“la realizzazione delle politiche attive del lavoro nella esperienza della Provincia di Varese”*. L'autrice descrive dettagliatamente un progetto promosso dalla Provincia di Varese che trae origine dalla messa in Cassa Integrazione Straordinaria di un gruppo di lavoratori della Aermacchi nel 1991. Il progetto, a cui hanno aderito anche le maggiori sigle sindacali e l'Unione degli Industriali, sul versante dell'offerta si compone di una serie di iniziative rivolte ai lavoratori per sostenerli nella ricerca di una ricollocazione; sul versante della domanda, si rivolge alla realtà produttiva varesina, per stimolare la domanda di lavoro. Il piano d'azione del progetto fa leva anche sulla valorizzazione del rapporto con le associazioni imprenditoriali, che costituiscono uno dei canali più efficaci di comunicazione con la realtà produttiva del territorio. Il progetto, a detta dell'autrice, ha facilitato l'avvio di nuove modalità di collaborazione, coordinamento ed integrazione tra soggetti istituzionali diversi, perseguendo la c.d. interistituzionalità dell'intervento. La Provincia ha inoltre avviato un forte dialogo con le parti sociali dando modo ai vari attori coinvolti di crescere culturalmente. Per la prima volta, almeno a livello della realtà varesina, si è cercato infatti di affrontare il problema della gestione dei processi di mobilità e di incontro domanda-offerta di lavoro attraverso la ricerca di soluzioni innovative, secondo una metodologia che privilegia il confronto tra le parti sociali.

Secondo alcuni autori, l'unico livello possibile per formulare ipotesi di mercato è quello locale. L. FREY, G. CROCE, T. TAGLIAFERRI,  *Mercati del lavoro locali e politiche dell'occupazione e del lavoro*, Franco Angeli Editore, 1998. sostengono che il mercato del lavoro nazionale e internazionale non è specificamente individuabile (livelli a cui eventualmente si possono solo individuare insiemi di mercati del lavoro). Il mercato del lavoro è stato definito locale quando nel corrispondente territorio vi è una spiccata concentrazione di flussi di domanda e offerta di lavoro, quando rappresenta un insieme di relazioni sistematiche tra la popolazione economicamente residente in un dato territorio e un sistema produttivo, quando è parte integrante di un sistema locale di

rapporti tra imprese o istituzioni produttive e realtà sociale del territorio in cui esse sono localizzate. Sono tre definizioni che corrispondono a tre diverse analisi economiche; secondo gli autori, la terza definizione è quella che meglio descrive la situazione italiana. La giustificazione teorica su cui si basa il ricorso di governi dei paesi economicamente avanzati alle politiche attive del lavoro deriva, in estrema sintesi, dalla percezione della natura strutturale dei problemi occupazionali, a fronte dei quali le politiche di stabilizzazione macroeconomica risultano inadeguate. L'effetto diretto delle politiche attive è rappresentato dalla riduzione della disoccupazione; tuttavia questo non costituisce il risultato di maggiore interesse, bisogna infatti considerare anche gli effetti indiretti. Uno dei risultati fondamentali delle politiche attive del lavoro consiste nel facilitare e rendere più spedito l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Oltre a ciò è necessario considerare l'effetto di maggiore competitività dei disoccupati, di riduzione della perdita di benessere, nonché gli effetti sulla produttività del lavoro.

Anche M. TIRABOSCHI, *Le politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale: ripartire dai territori, rinnovare la rappresentanza*, in Bollettino Adapt, 13 novembre 2016, afferma che “La storia insegna che le politiche del lavoro si giocano nei mercati locali del lavoro, che sono oltre 600 secondo ISTAT, mentre sono i più recenti studi economici sulla nuova geografia del lavoro a insegnarci che, nella catena globale di produzione del valore, perdono peso sia il livello nazionale che quello aziendale, mentre acquistano nuova forza vitale i nodi territoriali di una economia che si sviluppa e connette in termini reticolari”. L'autore sostiene che per rimettere al centro il lavoro e il rilancio dell'Italia occorre ripartire “dalle persone e dai territori e da politiche sussidiarie che diano maggiore libertà e responsabilità a quei corpi intermedi che sono l'architettura di una società complessa”.

Sempre M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT – 21/2004, commenta il d.lgs. 276/03 e sottolinea come “ciò che davvero rileva, per un governo attivo e trasparente del mercato del lavoro, non è tanto il numero – più o meno rilevante – di operatori abilitati; ciò che risulta decisivo, piuttosto, è se tutti i soggetti oggi presenti più o meno legalmente sul mercato del lavoro – e dunque i privati, ma anche soggetti pubblici come Enti locali, scuole e Università – operano o meno in una logica di rete e di sistema, secondo standard qualitativi e infrastrutture di scambio informativo e di dialogo reciproco determinati dall'attore pubblico a livello nazionale (autorizzazioni, borsa nazionale del lavoro) e regionale



(autorizzazioni, accreditamenti, nodo regionale della borsa nazionale del lavoro). Sino a oggi questa condizione non si è mai avverata”.

M. D’ONOFRIO, M. MAROCCO, *Sistemi di governance pubblico-privato dei servizi al lavoro: un’indagine territoriale*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Fascicolo 1, maggio 2013, p.3-22. L’assetto organico della cooperazione pubblico-privato in Italia si è perfezionato solo successivamente alla Riforma Biagi del 2003. I prodromi di questa riforma sono rintracciabili in un documento dell’esecutivo del giugno 2001: il Libro Bianco sul mercato del lavoro. I principi e criteri della legge Biagi hanno trovato attuazione nel d.lgs. n. 276/2003, il quale, nel dettare la disciplina relativa alla «Organizzazione del mercato del lavoro», ha regolato un particolare strumento di cooperazione tra gli attori: l’accreditamento. L’accreditamento è stato dapprima introdotto in campo sanitario (d.lgs. n.502/1992) e successivamente in quello sociale (l. n. 328/2000). Possiamo individuare tre modelli di accreditamento, distinguendoli con riferimento alla funzione che lo stesso istituto ha rispetto alla creazione del sistema pubblico di offerta dei servizi: accreditamento ingresso, accreditamento candidatura, accreditamento confermativo. Per quanto riguarda i servizi al lavoro, la normativa di riferimento è regionale. Ad oggi, non tutte le Regioni hanno una normativa specifica e le Regioni. Rispetto alle Regioni che sono intervenute in materia, due sono i modelli di offerta dei servizi per l’impiego emergenti dalla legislazione regionale: uno complementare a doppio canale e uno paritario a canale unico. Nel primo modello, adottato dalla maggioranza delle Regioni, accanto agli erogatori pubblici istituzionali (i Cpi), intervengono anche selezionati operatori accreditati per integrare l’offerta dei primi. In linea di principio, la Provincia mantiene il ruolo di principale erogatore del servizio pubblico. Il secondo, adottato dalla sola Lombardia, è caratterizzato dalla presenza di un quasi mercato di offerta del servizio pubblico. L’erogazione di quest’ultimo da parte delle Province è ammessa, ma in condizioni di parità con gli erogatori privati. In questo caso è rafforzato il ruolo della Regione nella funzione di gateway (controllore di accesso) e di programmazione delle risorse pubbliche dedicate ai servizi per l’impiego, mentre i Cpi provinciali, tenuti anch’essi a dotarsi dell’accreditamento, gareggiano in posizione paritaria con gli altri erogatori accreditati. L’autore si sofferma poi su un’analisi dettagliata dei modelli di accreditamento in Regione Lombardia, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia.

Si interessa del livello territoriale di sviluppo delle politiche attive anche L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia del lavoro”*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 338/2017. La letteratura internazionale proponeva, già sul finire del secolo scorso, una diversa

e innovativa lettura delle trasformazioni del lavoro e delle sue possibili forme di regolazione e tutela che ha preso il nome di teoria dei «mercati transizionali del lavoro». Con l'espressione "mercati transizionali" si intende, in particolare, una nuova concezione del mercato del lavoro come sistema sociale aperto – consequenziale a una nuova idea e rappresentazione del lavoro stesso inteso come categoria che intercetta ed esprime diversi possibili status occupazionali e condizioni – in cui si verificano molteplici transizioni professionali, ciascuna caratterizzata da una combinazione di relazioni, attività, disposizioni. Il mercato del lavoro così inteso si concretizza, sul piano giuridico e istituzionale, in un nuovo modello di regolazione basato su interventi complementari tra loro: dalla introduzione di nuovi diritti sociali (*active social securities*) a innovative politiche attive in grado di coniugare occupabilità individuale e competitività; da una idea di protezione della persona attiva che vada oltre la tutela contro la perdita del lavoro e del reddito (da *unemployment insurance* a *employment insurance*) allo sviluppo di strumenti di gestione condivisa dei rischi d'impresa, fino alla creazione di "comunità di apprendimento" e reti allargate di condivisione della conoscenza, intese come collettività in grado di elaborare strategie di sviluppo e innovazione concertate tramite patti sociali o convenzioni territoriali, basate sull'utilizzo strategico delle informazioni sui mercati del lavoro locali. La principale indicazione di policy della teoria dei mercati transizionali è "make transitions pay": da un lato, acquista peso sempre più crescente il tema della occupabilità e della dotazione individuale di risorse da mobilitare nel lavoro e nei passaggi tra diversi status occupazionali; dall'altro, nuove alleanze e nuove sicurezze si costruiscono intorno al tema della produttività dei sistemi economici (soprattutto a livello territoriale e sussidiario) e dei lavoratori.

Sempre L. CASANO, *Le transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro: dieci domande di ricerca*, in Bollettino Adapt 27 febbraio 2017, si sofferma sulla teoria delle transizioni occupazionali, già proposta da G. Schmid (G. SCHMID, B. GAZIER, *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, 2002; G. SCHMID, *Transitional Labour Markets. A new European Employment Strategy*, in B. Marin, D. Meulders, D. Snower, *Innovative Employment Initiatives*, Ashgate, Aldershot, 2000). L'approccio della teoria dei *transitional labour markets* (c.d. TLM) mette al centro non più il concetto (statico) di posto di lavoro, ma quello (dinamico) di transizione, allargando lo sguardo dal rapporto di lavoro alla combinazione di relazioni, attività e disposizioni che connotano lo status di una persona e determinano il successo delle transizioni. Ciò che la teoria delle TLM suggerisce è la possibilità di individuare una chiave di lettura del mercato del

lavoro in grado di intercettare trasversalmente tali dimensioni della trasformazione del lavoro, e cioè quella delle competenze, della loro formazione, del loro riconoscimento e della loro trasferibilità nella cosiddetta “nuova geografia del lavoro”. In particolare, la TLM assume valore nella ricerca di soluzioni e percorsi alternativi alla mera tecnica della deregolazione dello statuto protettivo del diritto del lavoro in risposta alle sfide di una competizione giocata da tempo su scala globale. Un primo punto di forza è il superamento della contrapposizione tra mercati del lavoro interni ed esterni consentendo di cogliere appieno le continue interazioni tra le due dimensioni in una prospettiva di ciclo di vita. Un secondo punto di forza è il superamento della netta separazione tra il lavoro regolato da un contratto e le altre forme di attività socialmente produttive (dalla formazione, alla cura) che sono in grado di accrescere l’occupabilità delle persone.

L. D’ARCANGELO, *Giovani, occupazione, welfare: il quadro delle misure per il lavoro tra vecchie e nuove proposte*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 3, settembre 2017. L’autrice si sofferma sul problema della disoccupazione giovanile in Italia e si riferisce, in primo luogo, alla urgenza di rivisitare gli strumenti attuali di politica attiva nell’ottica di individuare quelli idonei a realizzare in maniera specifica l’incontro tra domanda giovanile e offerta datoriale. Si intende alludere, in tal senso, anzitutto alla opportunità di riqualificare i centri per l’impiego che svolgono una funzione nevralgica di selezione della domanda e di successiva allocazione della stessa, giacché solo una intermediazione «specializzata» può essere in grado di rendere operativo il sistema di collegamento tra la scuola, le università e il mercato del lavoro. In secondo luogo, occorre rivisitare, tra le modalità di impiego, in specie il contratto di apprendistato, il cui utilizzo va rafforzato tenendo conto anche della esigenza di predisporre una razionalizzazione degli incentivi fiscali che favoriscono, in parallelo, il ricorso al contratto a tempo indeterminato, nella prospettiva di ridurre il livello attuale di competitività nella scelta tra gli strumenti. Se è vero, poi, come in parte si è anche detto, che l’esigenza di promuovere l’inclusione dei giovani nel tessuto sociale non rileva soltanto sul piano occupazionale ma attiene alla tenuta del sistema statale di welfare, e se, come pure è già stato ribadito, non ha più molto senso parlare di *flexicurity*, bisogna, invece, molto più opportunamente, individuare nuovi percorsi in grado di contenere la deriva della flessicurezza e, contestualmente, dare la spinta ad un approccio integrato di politiche economiche, del lavoro e di sicurezza sociale.

Per quanto riguarda l’attività delle associazioni datoriali in materia di politiche attive, poco si è scritto. M. CASCIA, *Prospettive del dopo Jobs Act*:

*politiche attive, strumenti di flessibilità, apprendistato*, in Boll. Adapt 14 novembre 2016, responsabile area lavoro di Confartigianato Ancona, sottolinea come l'associazione datoriale possa giocare un ruolo importante anche nelle politiche attive, concentrandosi sull'utilizzo dell'apprendistato, accreditandosi per i servizi al lavoro e impegnandosi a cogliere la sfida per il futuro del lavoro negli spazi che il Jobs Act ha lasciato alla contrattazione collettiva.

### **3. Le transizioni scuola – lavoro**

Il ruolo di imprese e associazioni datoriali all'interno del sistema educativo, con particolare riguardo agli strumenti di transizione nel territorio, è andato sviluppandosi soprattutto negli ultimi anni. La partecipazione degli attori economici alla vita scolastica si giustifica per l'inevitabile cambiamento innescato dalla rivoluzione tecnologica e le nuove possibilità di condividere e co-costruire la conoscenza. Tali circostanze sembrano orientare l'attuale dibattito sui sistemi educativi verso la definitiva archiviazione della tradizionale separazione tra scuola e impresa, anche in Italia. La maggiore efficacia del passaggio da formazione a occupazione si realizza nei territori dove tutti gli attori produttivi e formativi collaborano in un sistema di reciprocità più o meno istituzionalizzato. In tutto il Paese sono nate dunque interazioni virtuose che, oltre ad avere l'obiettivo di avvicinare più rapidamente i giovani all'occupazione, si caratterizzano per un'attenzione particolare alla loro competenze pratiche. In via principale l'associazione datoriale e le aziende hanno il ruolo di informare le scuole e le istituzioni sui cambiamenti dei processi e dei fabbisogni produttivi. Si attribuisce dunque all'impresa una funzione chiave nell'aggiornamento e nell'applicazione di quanto appreso nelle aule di scuola e università (cfr. A. BALSAMO, *Il ruolo delle reti territoriali e digitali nella transizione scuola-lavoro*, tesi di dottorato in formazione della persona e mercato del lavoro, Ciclo XXVIII).

In un'ottica di maggiore occupabilità giovanile si evidenziano diverse aree di intervento, necessarie per favorire un incremento delle abilità chiave di ogni individuo e favorirne uno sviluppo, non soltanto professionale, ma anche in termini di crescita umana, culturale e sociale per tutto l'arco della vita:

a. favorire l'utilizzo del contratto di apprendistato. Sebbene riconducibile alla figura negoziale del contratto di lavoro, l'apprendistato rappresenta una innovativa modalità di inserimento nel mondo del lavoro, incentrato sulla correlazione tra contesto educativo e formativo e mercato del lavoro, che va oltre l'artificiosa dicotomia tra formazione "interna" e formazione "esterna"

all'azienda, consentendo alle nuove leve un repentino e stabile ingresso nel mondo professionale;

b. agevolare la transizione dall'ambito scolastico al contesto lavorativo. Il problematico passaggio dal mondo dell'istruzione e della formazione a quello del lavoro rappresenta certamente uno dei principali punti di criticità del nostro Paese, riportata da tutti i *benchmark* internazionali. In tale contesto, gli attuali strumenti di inserimento sono rappresentati dai progetti formativi in alternanza scuola-lavoro e, in particolare, dalle esperienze in apprendistato, che consentono, attraverso lo svolgimento di attività pratiche in vere e proprie realtà produttive, di conseguire un titolo di studio;

c. rilanciare i tirocini formativi, incentivare le esperienze di lavoro durante il periodo scolastico, educare alla sicurezza sul lavoro (Cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Italia 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro, p. 8 e segg.).

### **3.1 Apprendistato**

Le difficoltà incontrate nell'interpretazione ed applicazione della disciplina dell'apprendistato hanno dato luogo a una copiosa produzione dottrinale, che si vuole di seguito descrivere, suddividendola, ai soli fini di sistematicità, secondo un ordine cronologico. Ciò al fine, anche, di analizzare le differenze tra la normativa ormai abrogata e la nuova disciplina introdotta con il d.lgs. 81/2015.

Si è cercato, altresì, di evidenziare tutti i contributi in letteratura che hanno trattato il tema del riparto di competenze tra le fonti di regolazione dell'apprendistato, con l'obiettivo di approfondire, successivamente, la struttura e il ruolo degli accordi territoriali.

Pochi autori hanno analizzato gli accordi territoriali in materia di apprendistato, concentrandosi soprattutto sull'analisi della disciplina normativa.

#### **a. Il problema della disoccupazione giovanile in Italia e l'importanza della formazione**

M. TIRABOSCHI, *Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, in P. Gelmini, M. Tiraboschi, *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè editore, collana Adapt – Fondazione Marco Biagi, n. 13/2006, pagg. 3 – 44, evidenzia come negli ultimi 25 anni i tassi di disoccupazione giovanile siano aumentati in modo preoccupante in tutti

i paesi industrializzati. L'Italia si colloca tra i Paesi con le peggiori *performances* in merito ai tassi di occupazione giovanile. È sufficiente rilevare come l'età media di accesso a una occupazione regolare è, nel nostro Paese, di oltre 25 anni, in ragione anche dell'uscita tardiva dai percorsi di istruzione e formazione. Oltre a ciò, esperienze di tirocinio o lavoro temporaneo diventano così sinonimi di precariato ed esclusione sociale, se offerti come unica alternativa a persone che si affacciano per la prima volta al mercato del lavoro. La difficoltosa situazione italiana, però, non è da imputare alla recente riforma del mercato del lavoro (Legge Biagi), bensì si tratta di un problema più che decennale e che trova la sua spiegazione nel profondo cambiamento dei metodi di produzione ed organizzazione del lavoro, in uno con la progressiva transizione da un'economia industriale ad un'economia terziaria e dei servizi.

M. RUSCIANO, *Il "sistema" della formazione: scuola, università e impresa*, in P. Gelmini, M. Tiraboschi, *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè editore, collana Adapt – Fondazione Marco Biagi, n. 13/2006, pagg. 299 – 309, evidenzia come vi sia una impreparazione diffusa delle scuole, delle università, degli enti locali e delle imprese alla formazione. Questo perché nessuno veramente crede che la formazione corrisponda a un reale interesse generale della collettività, benchè previsto dall'art. 35 della Costituzione. Secondo l'autore, serve una nuova politica legislativa e delle risorse finanziarie. Per quanto riguarda l'apprendistato, l'autore ritiene auspicabile un minor intervento del legislatore sulla normativa e la previsione di più ampi spazi per le fonti secondarie e la contrattazione collettiva, in modo da avere una regolazione flessibile.

A. COCOZZA, *Formazione, mercato del lavoro e impresa*, in P. Gelmini, M. Tiraboschi, *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè editore, collana Adapt – Fondazione Marco Biagi, n. 13/2006, pagg. 311 – 331, ritiene fondamentale facilitare ed aiutare l'attivazione di un processo di scambio sinergico tra sistema educativo e mondo del lavoro, che hanno vissuto per troppo tempo distanti tra loro, chiusi nella reciproca cultura autoreferenziale.

G. BERTAGNA, *L'apprendistato per l'espletamento del diritto – dovere di istruzione e formazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, N. 4/XIX – 2009, l'autore osserva come esista un notevole disallineamento tra le competenze richieste da settori chiave dell'economia italiana (su tutti, l'artigianato) e quelle in uscita dai sistemi scolastici, nonché una preoccupante impreparazione degli apprendisti adulti, metà dei quali è fermo alla licenza media. L'Autore giunge alla conclusione che la scarsa considerazione in cui versa l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere è da contestualizzare all'interno di un circolo vizioso originato da un pregiudizio negativo verso la

valenza formativa del lavoro. A sua volta il pregiudizio (impropriamente, fa notare, definito «gentiliano») deriva dal mancato accoglimento, risalente dagli albori del primo Novecento del sistema scolastico italiano, della così detta «seconda strategia» per la formazione, quella cioè non già «della “popolarizzazione di una cultura” (...) storicamente patrimonio delle classi dirigenti dal rinascimento in avanti, condensatasi nel modello classico-generalista (...) degenerata spesso nell’accademismo» bensì della «scuola fondata sulla popolarità delle culture», che contestualizza il sapere del popolo la cui esemplare espressione sono appunto il lavoro, i mestieri, in senso scientifico e “scolastico”.

F. E. CAROLEO, F. PASTORE, *La disoccupazione giovanile in Italia. La riforma dei sistemi di istruzione e di formazione professionale come alternativa alla flessibilità numerica per accrescere l’occupabilità*, in *Economia e Lavoro*, n. 2/2009, mettono in luce i rischi insiti nello strumento della flessibilità contrattuale nel contrasto alla disoccupazione ed all’esclusione sociale dei giovani. In particolare, una maggiore flessibilità di ingresso nel mercato del lavoro avvantaggerebbe solo quei giovani che riescono ad accedere a sistemi di istruzione e formazione professionale di alta qualità, a tutto danno dell’obiettivo di inclusione sociale. Tale circostanza è ben rispecchiata dal quadro congiunturale italiano: nel 2000 la disoccupazione tra i 18 e i 24 anni è del 18,1% tra i giovani del Centro-Nord, ma è del 55,7% al Sud. Riguardo invece ai tassi di occupazione si riscontra anche una differenza di genere. Per il Nord la situazione è: 37,7% maschile, 30% femminile; di contro al Sud: 18,2% per gli uomini, solo il 10% per le donne. Il ritardo italiano è dato anche dal livello di istruzione, dove si evidenzia un numero di laureati ancora troppo basso ed un radicamento anacronistico della “istruzione sequenziale”, cioè, nelle parole degli Autori, quella per cui “si richiede al giovane di acquisire la formazione professionale solo dopo aver completato l’istruzione formale”.

#### **b. L’evoluzione normativa in materia di apprendistato. Dal pacchetto Treu alla Legge Biagi**

Per un’analisi tecnica delle normative che si sono succedute in materia di apprendistato dal pacchetto Treu del 1997 al d.lgs. 276/2003, vedasi D. GAROFALO, *Il ruolo dell’apprendistato nel sistema di istruzione e formazione professionale*, in P. Gelmini, M. Tiraboschi, *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè editore, collana Adapt – Fondazione Marco Biagi, n. 13/2006, pagg. 413 – 445.

Diversi Autori hanno interpretato la disciplina contenuta nel d.lgs. 276/03, soffermandosi, in particolare, sul problema del conflitto di competenze tra Stato e Regioni, in materia di apprendistato, e sul ruolo della contrattazione collettiva. C. CORDELLA, *Note ai profili formativi nel contratto di apprendistato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Ediesse, Roma 2015, pagg.113 – 125, analizza il tema dei profili formativi dell'apprendistato, prestando particolare attenzione al conflitto di competenze tra Stato e Regioni, uno dei problemi che più ha avuto ripercussioni sullo scarso utilizzo dell'istituto. Nel riformato sistema di potere ripartito tra Stato e Regioni, previsto con la L. 3/2001, è stato stabilito che "l'ordinamento civile" e la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" ex art. 117 Cost., c. 2, lett. l, e lett. m, sono materie di competenza esclusiva statale, e che, al contrario, le materie dell'"istruzione" e della "formazione professionale" sono riservate in via esclusiva alla potestà legislativa regionale, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost. In tale contesto, il d.lgs. 276/2003 aveva inquadrato l'apprendistato come una figura di confine, per la quale era competente lo Stato, sui temi legati alla disciplina del rapporto, e le Regioni, sui profili formativi della fattispecie. Anche la Corte Costituzionale (Corte Cost. n. 50/2005) fu chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di questo modello di competenze, predicando l'uso del principio della leale collaborazione, e considerò legittima anche la concertazione con gli attori istituzionali come previsto dal d.lgs. 276/2003.

Anche D. COMANDE', *Il diritto del lavoro al "plurale" (Regioni e modelli regolativi differenziati dell'apprendistato professionalizzante)*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 64/2007, analizza il sistema delle fonti di regolazione dell'apprendistato delineato dal d.lgs. 276/03. Il cuore della disciplina dell'apprendistato, nelle sue modalità di attuazione, rievoca una questione centrale nella fase corrente del diritto del lavoro, ovvero quanto e come gli attori istituzionali siano riusciti ad adattarsi al nuovo sistema delle fonti ispirato al principio di sussidiarietà. Secondo l'autrice, il nuovo orizzonte multilivello che si delinea, se per un verso potrebbe prestare il fianco alle critiche tradizionali che vi ravvisano una rottura dell'unitarietà del sistema delle fonti, con la conseguente prevalenza del criterio di competenza su quello di gerarchia, per altro verso è l'unico che consente all'ordinamento "di adeguarsi alle esigenze tipiche e diversificate proprie di ciascuno dei settori di volta in volta coinvolti".

D. GAROFALO, *L'apprendistato tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, Working paper Adapt n. 14/2005, analizza l'intreccio di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di apprendistato, con particolare attenzione al



d.lgs. 276/03. L'autore ritiene che, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, non sembra scorgersi nella realizzazione del nuovo impianto normativo una violazione di quello delineato dall'art. 117 Cost; giudizio non condizionato dalla pronuncia della Corte Costituzionale, ma formulato alla luce del comportamento complessivamente tenuto dalle Regioni, che conduce ad una sorta di aggiustamento del riparto di competenze, traduzione pratica del principio di leale collaborazione.

D. PAPA, *Il contratto di apprendistato. Contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Giuffrè Editore, Milano 2010, ricostruisce la disciplina dell'apprendistato a seguito del d.lgs. 276/03 e fino alla sentenza della Corte Cost. 176/2010. L'autore conclude suggerendo come sia necessario ripartire proprio dalla contrattazione collettiva per superare le criticità che ancora compromettono il ricorso al contratto di apprendistato, addirittura auspicando un "rovesciamento" dei ruoli secondo cui l'attivazione, la gestione e finanche il controllo dei percorsi formativi siano attribuiti alle parti sociali, consentendo alle Regioni di svolgere una attività meramente suppletiva, economicamente e organizzativamente più sostenibile.

S. D'AGOSTINO, *L'apprendistato di primo livello: problemi e prospettive*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 4/2008, Giuffrè Editore pone l'accento sul tema della sottovalutazione, dell'apprendistato come canale formativo, evidenziando tre criticità dell'istituto in esame: un quadro normativo penalizzato da un non chiaro riparto di competenze; una contrazione dell'offerta di lavoro giovanile e consequenzialmente anche della domanda da parte delle imprese; un'offerta formativa quantitativamente e qualitativamente inadeguata ad assicurare il conseguimento della qualifica professionale. L'intervento della legge Finanziaria 2007 sembra spostare il focus sull'apprendistato dalla sua componente formativa all'agevolazione economica connessa: riduce drasticamente l'onere contributivo (art. 1, comma 773) per l'impresa che assume apprendisti, divenuto ora quasi simbolico per quelle di piccole dimensioni, ma soprattutto alza l'età di accesso al lavoro da quindici a sedici anni.

### **c. Il Testo Unico e i successivi interventi normativi**

S. FAGNONI, P.A. VARESI, *Apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il testo Unico ed i più recenti interventi legislativi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Editore, Milano 2015, fasc. 1/2015, pagg. 155 – 181, analizzano i punti cardine del Testo Unico ed i successivi interventi di modifica (L.78/2014 e Circ. Min. lav. 18/2014). Il Testo Unico armonizza la

disciplina della materia ed abroga tutte le norme previgenti. La disciplina contenuta nel testo Unico è dotata di larghissimo consenso istituzionale e sociale (il d.lgs. 167/2011 è l'esito di una specifica intesa tra Stato e Regioni su cui hanno espresso il consenso anche le parti sociali). Le ragioni del nuovo intervento sono da individuarsi nell'aggravarsi del fenomeno della disoccupazione giovanile e negli evidenti insuccessi dei precedenti tentativi di riforma. Molte le ragioni che hanno determinato la scarsa diffusione dell'apprendistato nell'esperienza previgente: l'inestricabile intreccio di competenze; l'incertezza del diritto; le limitate risorse pubbliche a sostegno della formazione; le persistenti difficoltà di dialogo tra istituzioni e imprese; la crisi economica; l'impegno formativo; la presenza di altri contratti "in concorrenza" con l'apprendistato; la dimensione media delle imprese italiane aumenta le difficoltà a gestire gli aspetti burocratici. Anche C. CORDELLA, *Note ai profili formativi nel contratto di apprendistato*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma 2015, pag. 158, sottolinea come il Testo Unico abbia come importante novità la scelta di responsabilità compiuta dalle Regioni, che hanno accettato di gestire la formazione pubblica di loro competenza.

Per un'analisi dettagliata della normativa introdotta dal T.U. del 2011, si veda anche M. TIRABOSCHI, *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al d.lgs. 167/2011 e all'art. 11 del d.l. 138/2011, convertito con modifiche in L. 148/2011*, Giuffrè Editore, Milano 2011. In particolare, nel commentario, si vedano anche i contributi di: E. MASSAGLI, *Apprendistato e occupazione giovanile: il quadro italiano*, pagg. 36 – 50, per una panoramica sull'occupazione giovanile in Italia; la sezione B del commentario, contenente *la posizione delle Parti Sociali* (pagg. 51 – 104); E. CARMINATI, S. FACELLO, D. PAPA, *L'attuazione della Legge Biagi nella contrattazione collettiva*, per una breve rassegna ragionata delle esperienze applicative della contrattazione collettiva in 10 anni di vigenza del "nuovo" apprendistato.

A. ASNAGHI, *Senza interventi urgenti, apprendistato ad applicabilità limitata*, in Bollettino Adapt 27 aprile 2012, analizza il periodo transitorio di vigenza della precedente normativa, contenuto nel T.U. Appr. Il TU sull'apprendistato (art. 7, comma 6) ha così stabilito che, a far data dalla propria entrata in vigore (25 ottobre 2011) fossero espressamente abrogate tutte le precedenti discipline in merito. Per garantire un immediato, ancorché limitato nel tempo, esercizio dell'apprendistato, il comma 7 del predetto articolo 7 ha previsto una ultrattività delle norme abrogate fino alla intervenuta nuova regolamentazione, da parte delle Regioni e delle Parti Sociali, applicativa della

nuova disciplina. L'ultrattività ha avuto una durata di 6 mesi, venendo così ad esaurirsi definitivamente con il 24 aprile 2012. L'autore analizza la situazione normativa rispetto a i tre tipi di apprendistato e sottolinea come a pochi giorni dal termine della ultrattività siano ben pochi i settori produttivi ed i territori in cui risulti possibile assumere apprendisti, con il rischio di un "blocco" diffuso delle assunzioni in apprendistato, il che è davvero contraddittorio rispetto alla condivisa e generale individuazione di tale contratto come strumento assolutamente privilegiato di ingresso dei giovani nel modo del lavoro.

Anche A. LEVI, in *Il contratto di apprendistato riformato, tra finalità occupazionali ed esigenze formative*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.3, 2013, pag. 577 e ss., esamina le recenti novità regolative in materia di apprendistato, così come riformato dalla l. n. 92/2012, inquadrandole come il risultato di un mix di flessibilizzazione, da un lato, e di irrigidimento, dall'altro lato, equilibratamente dosato in relazione alla finalità di creare occupazione giovanile, pur nel rispetto della necessità di tutelare la formazione, pilastro dell'architettura causale dell'istituto. Secondo l'autore, la collocazione della finalità occupazionale al medesimo rango di quella formativa è sicuramente densa di suggestione, anche se si tratta di una scelta legislativa dalle conseguenze più politiche, che giuridiche.

Per quanto riguarda il riparto di competenze Stato – Regioni, A. DI CASOLA, *Il punto su apprendistato e competenze regionali*, in *Diritti Regionali*, 23 giugno 2011, <https://dirittiregionali.org>, spiega che il problema di fondo, per quanto riguarda le fonti normative in materia di apprendistato, è quello di stabilire l'esatto ambito di operatività della competenza regionale oppure le modalità di "contemperamento" tra le differenti potestà legislative (*ex art. 117 Cost.*). Secondo i giudici della Consulta, che fin dal 2005 si sono trovati a esaminare la problematica, l'elemento dirimente è da individuare nella natura "interna" ovvero "esterna" all'azienda della formazione. Infatti, nel primo caso, l'attività formativa – in quanto erogata dal datore e dunque concernente i rapporti interprivati tra questo e il prestatore di lavoro – va ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile». Invece, nella seconda ipotesi, la formazione – in quanto "pubblica", vale a dire erogata direttamente da soggetti pubblici, oppure da privati accreditati – è oggetto di competenza residuale regionale, tranne che per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», viceversa, di competenza statale. La Corte Costituzionale ha indicato la necessità di ricorrere a principi di natura diversa – meglio se "codeterminativi" – per la composizione di tali conflitti: di qui il riferimento al principio di leale collaborazione come metodo privilegiato per legiferare in materia di apprendistato (Corte Cost. 24/2007). Tale principio

i pone come vincolo tanto al potere legislativo centrale, a protezione di quello regionale; quanto a quello regionale, che deve rispettare le “condizioni” imposte dallo Stato circa il necessario coinvolgimento delle parti sociali nel procedimento regolativo.

Secondo A. DI CASOLA, A. TROJSI, “*Nuovo apprendistato e competenze regionali*”, in *Diritti Regionali*, 18 gennaio 2012, <https://dirittiregionali.org>, le cause principali del forte insuccesso dei tre modelli di apprendistato, introdotti con il d.lgs. n. 276/2003, sono le difficoltà regolative insite nella necessaria partecipazione, al relativo procedimento, di una molteplicità di soggetti: non tutti istituzionali (si pensi alle parti sociali) e, peraltro, secondo modalità, spesso, poco chiare e definite. Tale situazione è riconducibile alla forte interferenza reciproca, a monte, tra competenze statali e regionali: fra le tante, si pensi alla potestà esclusiva statale in materia di “ordinamento civile” (e quindi di contratti); a quella concorrente per la “tutela e sicurezza del lavoro” ed a quella residuale regionale in tema di “formazione professionale” (in proposito, v. l’art. 117, co. 3, Cost., che esclude esplicitamente tale materia da quelle di competenza concorrente). Per ovviare, poi, all’inerzia delle Regioni, si è previsto un potere sostitutivo della contrattazione collettiva (l. n. 80/2005). Da ricordare l’importante pronuncia della Corte Costituzionale del 28 gennaio 2005 n. 50. In tale occasione, la Corte affermava – da un lato – la sussistenza (almeno in materia di apprendistato) di un’indefettibile “concorrenza di competenze”; dall’altro lato, gli stessi giudici – ferma restando la necessità del rispetto del principio di “leale collaborazione” affermavano che la formazione interna all’azienda inerisce alla causa contrattuale e, dunque, è da considerarsi attinente alla competenza statale in materia di ordinamento civile; mentre quella pubblica è da considerarsi senz’altro rientrante nella potestà residuale regionale. Il d.lgs. n. 167/2011 si inserisce esattamente in tale quadro generale e può essere efficacemente letto soltanto attraverso la lente del principio di leale collaborazione: in questo caso – almeno in origine – pienamente rispettato, grazie alla previa intesa sul testo definitivo, raggiunta in Conferenza Stato-Regioni il 7 luglio 2011.

F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (l’apprendistato da contratto “speciale” a contratto “quasi unico”)*, Cedam, Milano 2012, analizza l’evoluzione della normativa in materia di apprendistato, suddividendola in tre periodi: dagli anni ’50 al 2000; il d.lgs. 276/03; il Testo Unico sull’apprendistato. L’autore si sofferma, poi, sulla redistribuzione delle parti tra Regioni e oo.ss. Nel passaggio dal d.lgs. 276/03 al Testo Unico del 2011 c’è una accelerazione della politica legislativa di promozione della contrattazione collettiva coltivata negli anni trascorsi tra l’uno e l’altro. Il cambiamento più

significativo del sistema delle fonti è contenuto nell'art. 2 del T.U., che consegna ad appositi accordi interconfederali, ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, la disciplina generale prima riservata alla legislazione statale (anche se con dei precisi principi da rispettare).

L. CAROLLO, *Il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere*, Giuffrè Editore, Milano 2014, ripercorre in che modo, nel tempo, il legislatore ha operato la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. In particolare, con il T.U. il ruolo delle Regioni ricopre una funzione determinante per l'apprendistato di primo livello; un ruolo marginale per l'apprendistato professionalizzante, ove determina i soli contenuti della formazione pubblica di base e trasversale e un ruolo importante, ma sostituibile da singole convenzioni tra istituzione formativa e datori di lavoro per l'apprendistato di alta formazione. Nel contratto di apprendistato professionalizzante resta di competenza esclusiva regionale l'offerta formativa dei corsi professionali che può essere interna o esterna all'azienda. Sempre sul piano delle fonti, viene dato maggior ruolo alla contrattazione collettiva, che si trova a disciplinare non solo la gran parte degli aspetti della formazione, ma anche la disciplina generale del contratto.

Anche C. CORDELLA, *Note in tema di profili formativi nel contratto di apprendistato*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", IT 224/14, si sofferma sul conflitto di competenze tra Stato e Regioni sul tema della formazione nell'apprendistato.

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze normative in materia di apprendistato, si veda A. DI CASOLA, *Il punto su formazione professionale e competenze regionali*, in *Diritti Regionali*, 16 giugno 2011, <http://dirittiregionali.org/>. In particolare, la Corte Costituzionale ha affermato che "la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile", mentre quella pubblica spetta alle Regioni. Inoltre, "nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto", di modo che "occorre [...] tenere conto di tali interferenze" (Corte cost. n. 50/2005).

M. TIRABOSCHI, U. BURATTI, C. PIOVESAN, *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, Working Paper Adapt, 7 maggio 2014, n. 156, [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it), sottolineano come l'Italia sia ancora lontana dalle buone prassi europee in materia di apprendistato. Nel nostro Paese, le ultime modifiche normative si sono concentrate su aspetti di dettaglio, senza alcuna logica di sistema e quasi come se la pianificazione e il controllo di un percorso di apprendimento e crescita professionale fosse poco più di una fastidiosa grana

burocratica che penalizza imprese. Dopo l'importante passo compiuto col Testo Unico del 2011, condiviso da Governo, Regioni e parti sociali, l'Italia ha scelto una direzione sbagliata. Invece di implementare una normativa largamente condivisa ha iniziato a modificarla anno dopo anno togliendo certezze agli operatori e impedendo la costruzione di un sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro incentrato sulle competenze e la formazione dei giovani. Gli autori sintetizzano 13 linee guida, stilate dalla Commissione Europea, ritenute fondamentali per il rilancio dell'utilizzo dell'apprendistato. Il contributo contiene anche un'analisi delle normative europee in materia di apprendistato.

Anche M. DELFINO, *Giovani e formazione nelle normative europee: l'apprendistato*, in I Working Papers del Centro studi di diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona" 2012, <http://csdle.lex.unict.it/>, sviluppa due piani di indagine della normativa dell'apprendistato in chiave europeista. Il primo, riguarda l'esame del Testo Unico italiano sull'apprendistato alla luce della normativa europea. Il secondo piano d'indagine concerne invece la disciplina dell'apprendistato nelle normative europee.

P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato. Assumere, gestire, formare*, Wolters Kluwers, Milano 2014, analizzano puntualmente la normativa riguardante l'apprendistato, a partire dal T.U., fino alle novità contenute nella L. 78/2014. Nella visione di fondo del T.U., vi è la volontà di integrare i sistemi di istruzione e formazione e il mercato del lavoro, valorizzando modelli di apprendimento in assetto lavorativo. Con il T.U., il ruolo della contrattazione collettiva diviene preponderante per la regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante. Diversamente, il T.U. prevede, per l'apprendistato di primo e terzo livello, un ruolo preponderante e di indirizzo delle Regioni.

M. LOZITO, *Tendenze della contrattazione nazionale in materia di contratto a termine, part-time e apprendistato professionalizzante*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", IT 186/13, analizza le fonti di regolazione dell'apprendistato professionalizzante, con particolare attenzione al ruolo svolto dalla contrattazione collettiva (considerando anche alcuni accordi interconfederali). L'autore evidenzia la sempre più rapida obsolescenza del dato contrattuale, causata dalle reiterate e ravvicinate modifiche del quadro legislativo. La contrattazione nazionale è costretta, soprattutto negli ultimi anni, a 'rincorrere' costantemente le modifiche legislative, intervenute, con frequenza crescente, sull'apprendistato. In alcuni casi, la contrattazione nazionale, anche in assenza di un'indicazione legislativa in tal senso, ha 'girato' al livello decentrato il compito, a volte oneroso, di decidere se e in che modo ottemperare ad alcuni rimandi legislativi (ad es. la definizione di un monte ore minimo di formazione). Attraverso la delega appena richiamata, i sindacati nazionali

(applicando, in un certo senso, il principio di ‘sussidiarietà verticale’ al sistema contrattuale) hanno affidato rilevanti scelte regolative e deregolative a parti contrattuali che sono in grado di ponderare puntualmente, caso per caso, i diversi interessi in gioco; tuttavia, non può omettersi di osservare che al contempo, così facendo, hanno rinunciato a priori a predisporre una disciplina contrattuale uniforme e scevra da eventuali ‘condizionamenti’, che, plausibilmente, possono incidere in misura maggiore sulle dinamiche negoziali che caratterizzano il livello decentrato.

MADIA D’ONGHIA, *L’ennesimo (inutile) intervento del legislatore sul contratto di apprendistato*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 4/2014, pagg. 745 – 762, esamina le novità apportate alla disciplina dell’apprendistato dal decreto Poletti. Secondo l’autrice, la novella si risolve in una mera opera di *restyling*, senza alcun effetto positivo per il rilancio dell’apprendistato, poiché continua ad enfatizzarne la finalità occupazionale (tutto a discapito dell’obbligazione formativa) con l’unico risultato di contribuire a creare un quadro normativo confusionario e privo di sistematicità.

#### **d. La nuova disciplina dell’apprendistato nel d.lgs. 81/2015**

Del rapporto tra flessibilità e incremento dell’occupazione, specie giovanile, si discute da molto tempo, anche in ragione dell’aumento dei tassi di disoccupazione. Una delle convinzioni più diffuse è quella che l’allentamento della rigidità normativa di tutela serva ad accrescere il tasso di occupazione; le ricerche empiriche, tuttavia, non mostrano una correlazione virtuosa tra aumento della flessibilità del lavoro e incremento dell’occupazione. Il Jobs Act persegue un disegno di flessibilizzazione del rapporto di lavoro, intervenendo sulla flessibilità in entrata, in uscita e sulla flessibilità interna: il tutto nella prospettiva di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro. Sugli effetti di questa riforma occorre, però, per ora, sospendere il giudizio. In generale, si può osservare che negli ultimi anni gli interventi in materia di lavoro hanno incrementato la flessibilità in funzione di stimolo per l’occupazione giovanile. Però, dall’altro lato, questo ha comportato una riduzione del livello di reddito delle fasce più giovani della popolazione, cui si accompagnano conseguenze importanti in termini di ritardo nell’uscita dalla famiglia, nell’acquisizione dell’indipendenza e nelle scelte familiari. In questo senso, C. ALESSI, *Flessibilità del lavoro e giovani*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma 2015, pagg. 307 – 320. L’autore si sofferma anche sulle novità in materia di apprendistato, ricordando come, probabilmente, le ragioni dell’insuccesso dell’istituto siano l’assenza di un sistema di alternanza

scuola – lavoro e la concorrenza con il contratto a tutele crescenti (incentivato). Secondo l'autore è necessario agire sulla formazione intervenendo, da un lato, sulla semplificazione delle procedure e, dall'altro, sull'effettiva disponibilità di un'offerta formativa ampia ed articolata.

Un'analisi sintetica ma dettagliata della nuova disciplina si trova in *Apprendistato post. D.lgs. 81/2015*, in Dossier Lavoro, Guida al Lavoro, il Sole 24 ore, n. 11/2015 pagg. 4 -11; in P. DI NUNZIO, *La nuova disciplina dell'apprendistato*, in Guida al Lavoro, il Sole 24 Ore, n. 27/2015, pagg. 32 - 24; in U. BURATTI, *Come cambia l'apprendistato dopo il Decreto Legislativo 81/2015*, in Bollettino Adapt 2 luglio 2015; in E. D'ALESSANDRO, *Apprendistato dopo il Jobs act, linee guida per il datore di lavoro*, in Ipsa Quotidiano, 5 luglio 2016; in E. D'ALESSANDRO, *Apprendistato di primo livello: quando e come attivare il contratto*, in Ipsa Quotidiano, 14 giugno 2016; in G. BOCCHIERI, *Apprendistato per qualifica e diploma professionale, al via il sistema duale*, in Guida al Lavoro n. 3/2016, Il sole 24 ore, pagg. 15 – 28, con particolare attenzione al decreto interministeriale dicembre 2015; in G. FALASCA, C. VALSIGLIO, *Apprendistato*, Le Opere del Sole 24 Ore, Il Sole 24 Ore, Milano 2015.

L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 284/2015, svolge alcune considerazioni generali sul sistema delle fonti del diritto del lavoro, a seguito delle ultime modifiche normative, che rilevano anche per quanto concerne l'apprendistato. Da quasi trent'anni la relazione fonti eteronome/fonti autonome nella regolazione del lavoro è sottoposta a tensioni crescenti. Dopo il Jobs Act, la questione dei raccordi legali di carattere generale tra eteronomia ed autonomia con potestà derogatoria sembra conservare quanto meno un elevatissimo grado di complessità (l'autore si sofferma ad analizzare i rinvii alla contrattazione collettiva operati dall'art. 51 d.lgs. 81/2015), che solleva ancora dubbi di legittimità costituzionale. In Italia, oggi, si ripropone il solito dilemma: l'eventuale ricostruzione di un sistema delle fonti va realizzata in via autonoma o eteronoma? L'autore ritiene, in ogni caso, che senza un intervento esplicito e puntuale del legislatore non se ne venga a capo.

L. CAROLLO, *Il contratto di apprendistato nel d.lgs. 81/2015*, in WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 286/2015, delinea i punti di novità e le linee riformatrici del contratto di apprendistato, come previsto nel d.lgs. 81/2015. In particolare. L'autrice sottolinea come il Legislatore del 2015 abbia voluto razionalizzare la disciplina, ridurre i costi ed imitare il modello duale tedesco. Il legislatore ha anche limitato lo spazio prima devoluto alla contrattazione collettiva, attribuendo a sé le seguenti competenze: forma scritta del contratto,



durata minima, disciplina del recesso. Per quanto riguarda l'apprendistato in una prospettiva europea, è innegabile che gli Stati membri siano interessati alla promozione dell'apprendistato e alla formazione dei nuovi lavoratori che possano sviluppare il loro potenziale professionale tramite l'apprendistato. Così, i lavoratori più efficienti possono aumentare la produttività dell'azienda in cui lavorano e in prospettiva guadagnare di più, conseguentemente pagando tasse più alte. Ciò in prospettiva macro-economica può indurre l'aumento della produttività e il welfare generale dello Stato.

D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e apprendistato: un intervento inevitabile*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, Wolters Kluwer Italia, Milano 2015, fasc. 12/2015, pagg. 1157 – 1169, ritiene condivisibile, ai fini della semplificazione normativa, la scelta del legislatore delegato di abrogare il Testo Unico, sostituendolo con una disciplina ex novo. Quanto al contenuto della nuova disciplina, la stessa riprende in gran parte la disciplina dell'apprendistato professionalizzante del 2011, con alcune varianti sul tema delle fonti. Senz'altro più corposo è l'intervento normativo sul primo e sul terzo tipo di apprendistato. L'autore si sofferma anche sull'analisi della disciplina transitoria della nuova riforma. Il giudizio dell'autore sulla riforma è largamente positivo, anche se ritiene necessario un intervento sulla capacità del sistema di istruzione e formazione, afflitto da "nanismo finanziario" e penuria di risorse.

S. IMBRIACI, C. VALSIGLIO, *Agevolazioni contributive nella nuova disciplina dell'apprendistato*, Guida al Lavoro, il Sole 24 ore, n. 25/2016, inserto pagg. 47 -55, analizzano l'art. 32 del d.lgs. 150/2015, che contiene alcune norme sui benefici contributivi nei contratti di apprendistato. In sintesi, a titolo sperimentale, per le assunzioni con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento e fino al 31 dicembre 2016, si applicano i seguenti benefici: A) Imprese fino a 9 dipendenti: per tutte le assunzioni effettuate tra il 1 gennaio 2012 e il 31 dicembre 2016 vi è esonero contributivo totale per i primi tre anni (art. 22, comma 1, l. n. 183/2010). Il datore di lavoro dovrà versare solo la quota dell'1,61% finalizzato al finanziamento della NASPI (art. 2, comma 36 della legge n. 92/2012). B) Imprese oltre i 9 dipendenti: la contribuzione è pari al 10% (oltre l'1,61%) per tutta la durata dell'apprendistato. Sono previsti incentivi anche per lavoratori in mobilità e over 29. Anche N. PORELLI, in *L'apprendistato di primo livello nel Jobs Act: gli incentivi e il costo del lavoro tra il d.lgs. n. 81 e il d.lgs. n. 150*, in *Bollettino Adapt* 5 ottobre 2015, si sofferma sugli incentivi riguardanti l'apprendistato di primo livello.

G. BOCCHIERI, *Apprendistato duale presto operativo*, in Il Quotidiano del Lavoro, Il Sole 24 Ore, 31 maggio 2016, analizza lo stato dell'arte sull'entrata in vigore della disciplina. Il 21 giugno 2016 è scaduto il termine entro cui le Regioni avrebbero dovuto adeguare le proprie regolamentazioni alle modifiche normative. Dopo questo termine, anche senza intervento delle Regioni, saranno applicabili le norme relative ai requisiti dei datori di lavoro, alla durata massima dei percorsi e della formazione esterna, alle competenze dei tutor e alla valutazione delle competenze, definite dal decreto interministeriale del 12 ottobre 2015. Dal 18 maggio sono invece già applicabili le nuove regole retributive per le imprese aderenti a Confindustria, perché è stato firmato l'accordo interconfederale con Cgil, Cisl e Uil, che si aggiunge a quello territoriale lombardo della Confederazione dell'artigianato con Cna, Casartigiani, Claa, Cgil, Cisl, Uil, del 4 marzo. L'autore sottolinea come manchi però un raccordo con la disciplina del lavoro minorile, la cui integrale applicazione, in assenza di deroghe legate al valore formativo del lavoro in apprendistato, rischia di non veder decollare il sistema duale in Italia. Infatti, l'interpretazione fornita dal ministero del Lavoro (risposta all'interpello 11/2016) in base alla quale gli apprendisti di 15 anni siano da considerare bambini, potrebbe determinare l'applicazione integrale della disciplina del lavoro minorile, che è ancora più restrittiva, per i giovani che non abbiano compiuto 16 anni, precludendo loro la possibilità di svolgere in apprendistato attività tipiche dei percorsi di istruzione e formazione professionale (Iefp). Non concorda sulla data di entrata in vigore della disciplina ministeriale P. ZARATTINI, *Apprendistato duale, standard formativi operanti in tutte le Regioni*, in Ipsoa Quotidiano, 5 luglio 2016, il quale ritiene che in assenza di regolamentazione regionale, l'attivazione dei percorsi di apprendistato duale sarà disciplinata attraverso l'applicazione diretta delle disposizioni ministeriali a partire dal 5 luglio 2016. Il decreto ministeriale ha fissato un arco di 6 mesi dalla sua entrata in vigore (5 gennaio 2016, dopo 15 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del provvedimento, avvenuta il 21 dicembre 2015) per consentire il recepimento della normativa sugli standard formativi da parte delle Regioni: adempimento finora soddisfatto, a quanto risulta, solo dalla Lombardia (deliberazione della Giunta regionale n. 4676 del 23 dicembre 2015) e dal Piemonte (intesa del 12 febbraio 2016 con le organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori).

V. LUCIANI, *La riforma dell'apprendistato: rapporto con il contratto a tutele crescenti e "riordino" delle fonti di regolazione*, Working Paper CSDLE Massimo D'Antona, n. 301/2016, affronta, *in primis*, il tema della pluralità delle fonti di regolazione dell'apprendistato. L'autore ritiene che la partecipazione di

una pluralità di soggetti nella regolazione dell'istituto sia la ragione principale che fino ad ora ha impedito all'apprendistato di decollare. Anche il d.lgs. 81/2015 interviene sul sistema delle fonti, apportando alcune rilevanti novità. L'art. 42 d.lgs. 81/2015 sottrae alcuni importanti ambiti di intervento alla fonte negoziale, quali il piano formativo, la durata, l'oggetto. L'arretramento più evidente della fonte contrattuale si realizza per l'apprendistato di primo e terzo livello, rispetto ai quali le parti sociali non hanno più possibilità di intervento con riferimento ai contenuti della formazione. In particolare, emerge come il legislatore del 2015 abbia individuato una strada per cui è possibile attivare l'apprendistato di primo e terzo livello prescindendo completamente dall'apporto delle Regioni e degli altri soggetti coinvolti. L'ambito nel quale il contratto collettivo continua a svolgere un ruolo preponderante è l'apprendistato professionalizzante. Ad ogni modo, ciò che emerge con evidenza è che la riforma del 2015 abbia ampliato notevolmente il ruolo regolativo dello Stato, ridimensionando quello delle Regioni e della contrattazione collettiva. Ne risulta che il modello multilivello, imposto dalla Carta Costituzionale, trovi applicazione solo in via parziale. I vantaggi in termini di razionalizzazione e semplificazione nell'utilizzo dello strumento sono innegabili, tuttavia i costi "istituzionali" del conseguimento di tali obiettivi sono molto elevati.

L'autore affronta anche due questioni giuridiche particolarmente dibattute. La prima questione controversa trattata dall'autore è il rapporto tra il contratto di apprendistato e il contratto a tutele crescenti. In particolare, occorre definire, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 23/15, quale sia la natura del contratto a tempo indeterminato che segue la fase formativa del contratto di apprendistato. Una seconda questione controversa concerne le conseguenze sanzionatorie in caso di recesso illegittimo.

Anche M. TIRABOSCHI, *Conversione o semplice trasformazione dei contratti per l'applicazione delle cosiddette tutele crescenti?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Editore, Milano 2015, fasc. 2/2015, pagg. 518 – 522, si sofferma sulla problematica dei rapporti tra apprendistato e contratto a tutele crescenti. In particolare, secondo l'autore, al di là dei casi previsti dall'art. 1 c. 2 d.lgs. 23/2015 (tra cui anche la conversione giudiziale del contratto di apprendistato in contratto a tempo indeterminato per difetto del necessario contenuto formativo), il regime delle tutele crescenti troverà applicazione unicamente per le nuove assunzioni a far data dalla entrata in vigore del d.lgs. 23/2015.

Sulla tematica dei licenziamenti si sofferma anche G. BOCCHIERI, *C'è il licenziamento se si manca l'obiettivo formativo*, in *Il Quotidiano del Lavoro*, Il Sole 24 Ore, 31 maggio 2016. L'autore sottolinea come una delle più importanti

modifiche alla disciplina generale, comune a tutte le tipologie di apprendistato, riguarda l'estensione della tutela indennitaria ai licenziamenti ingiustificati, con l'ulteriore specificazione che il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi del contratto di apprendistato per la qualifica, il diploma e la specializzazione professionale costituisce giustificato motivo di licenziamento.

M. PRIOSCHI, *L'apprendistato, senza recesso, è a tempo indeterminato*, in *Il Quotidiano del Lavoro*, 16 marzo 2016, analizza una recente pronuncia della Cassazione (Cass. 5051/2016) che ribadisce la natura di contratto a tempo indeterminato dell'apprendistato e che se il datore di lavoro non esercita il diritto di recesso al termine del periodo di lavoro-formazione, il dipendente resta in servizio e ha diritto alla retribuzione finché non intervengono un licenziamento, una risoluzione o dimissioni valide.

G. BOCCHIERI, *Formazione in aula non retribuita*, in *Il Quotidiano del Lavoro*, *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2016, evidenzia come un'altra novità rilevante sia la disciplina retributiva dell'apprendista. Infatti il datore di lavoro è esonerato da ogni obbligo retributivo per le ore di formazione esterna ed è tenuto al pagamento di una retribuzione del 10% di quella che sarebbe dovuta al lavoratore per la formazione svolta all'interno dell'impresa, salvo diversa previsione dei contratti collettivi. Con l'accordo interconfederale tra Confindustria, Cgil, Cisl e Uil del 18 maggio si è superata qualunque incertezza interpretativa sull'applicabilità di questo nuovo regime retributivo, in assenza di specifici interventi delle parti sociali. Oltre all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, l'accordo disciplina anche l'apprendistato di alta formazione e ricerca e prevede una percentuale retributiva per le ore di formazione a carico del datore di lavoro pari al 10% della retribuzione dovuta, a differenza dell'intesa lombarda degli artigiani (Confartigianato, Cna, Casartigiani, Claii, Cgil, Cisl Uil) che ne fissa il minimo al 20% di quella dovuta secondo la progressione stabilita dallo stesso accordo. Entrambe le intese confermano l'esonero da ogni obbligo retributivo per le ore di studio svolte nell'istituzione formativa presso cui è iscritto l'apprendista.

S. D'AGOSTINO, in *La regolazione e l'utilizzo dell'apprendistato in Italia*, Osservatorio Isfol, V (2015), n. 3, pp. 19-26, analizza puntualmente i dati contenuti nel XV Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato. L'autore evidenzia come il monitoraggio fotografò anche l'attività di Regioni e Province Autonome. Ne scaturisce un quadro che conferma la difficoltà di armonizzare in tempi stretti le previsioni introdotte a livello nazionale con le regolamentazioni attuative definite a livello territoriale e poi con la loro implementazione operativa, con il disperdersi di tempestività e quindi di efficacia dell'azione centrale. Con riferimento all'apprendistato

professionalizzante o di mestiere, nel 2014 due provvedimenti richiedevano l'impegno delle Regioni e Province Autonome per adeguare le proprie regolamentazioni: Linee guida per l'apprendistato professionalizzante (Accordo Stato-Regioni del 20/02/2014) e la legge n. 78/2014 di conversione del decreto legge 34/2014. In realtà solo sette amministrazioni hanno formalizzato il recepimento delle Linee guida, e talvolta anche in maniera parziale. Sulle due tipologie di apprendistato legate all'acquisizione dei titoli di studio, i ritardi si registrano piuttosto sul fronte dell'implementazione delle regolamentazioni regionali. Per quanto riguarda l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale poco più della metà delle amministrazioni territoriali ha emanato Avvisi e bandi, e gli interventi di formazione hanno preso avvio solo in cinque Regioni e Province Autonome. All'incirca la metà delle amministrazioni territoriali ha emanato specifici avvisi/bandi per il finanziamento e la realizzazione dei percorsi formativi per l'apprendistato di alta formazione e ricerca; in sei Regioni<sup>7</sup> risultano attivi percorsi di apprendistato di alta formazione e in due Regioni (Marche e P.A. di Trento) sono disponibili percorsi per attività di ricerca.

L. BOBBA, in *Il rilancio dell'apprendistato per un sistema duale italiano*, Osservatorio Isfol, V (2015), n. 3, pp. 13-18, analizza i dati del XV Rapporto di monitoraggio sull'apprendistato, realizzato da Isfol e Inps, dai quali emerge come l'apprendistato in Italia è ancora, solo, quello professionalizzante. Le altre due tipologie rimangono una previsione normativa su cui si muove qualche sperimentazione, di portata anche limitata. Con il Jobs Act, la strategia dell'attuale governo punta prevalentemente sull'alternanza come strumento per promuovere la formazione e l'occupabilità dei giovani e per favorire la transizione scuola-lavoro. Per quanto riguarda l'apprendistato di primo livello, da un lato viene ridefinito lo strumento e le sue caratteristiche (requisiti di accesso e modalità di regolazione della formazione); dall'altro le novità più consistenti per le imprese riguardano gli aspetti retributivi e contributivi. Gli interventi normativi descritti sono accompagnati dal varo di un progetto sperimentale, che può contare su parte delle risorse annualmente disponibili per finanziare la formazione per gli apprendisti realizzata dalle Regioni e Province Autonome, oltre che su un finanziamento aggiuntivo reso disponibile dal d.lgs. 150/2015.

S. VACCARO, in *La sperimentazione Enel di apprendistato in alternanza scuola – lavoro*, Osservatorio Isfol, V (2015), n. 3, pp. 27-39, analizza i risultati della prima annualità della sperimentazione Enel di apprendistato in alternanza scuola-lavoro. A settembre 2015 si è infatti concluso il primo anno della sperimentazione di apprendistato in alternanza scuola-lavoro, che ha coinvolto

il Gruppo Enel e 145 studenti ammessi al IV anno di sette Istituti tecnici del settore tecnologico a indirizzo elettronica ed elettrotecnica. Si tratta della prima sperimentazione di questa tipologia di alto apprendistato per il conseguimento del diploma di scuola secondaria di secondo grado, che, pur essendo prevista dal d.lgs. 167/2011 e prima ancora dall'art. 50 del d.lgs. n. 276/2003, era stata disciplinata da alcune Regioni, ma mai attivata. Secondo l'autrice, i risultati conseguiti in questa prima fase appaiono più che soddisfacenti. Tra gli esiti più rilevanti si possono segnalare l'elevato numero di studenti-apprendisti che ha superato il primo anno di alternanza scuola-lavoro, con risultati medi migliori rispetto a quelli nazionali nello stesso tipo di istituzioni scolastiche, e, soprattutto, la positiva influenza che la sperimentazione ha avuto sui partecipanti. Alla base della sperimentazione vi è un accordo, sottoscritto a maggio 2013 dall'Azienda e dalle Organizzazioni sindacali di categoria, che ha consentito di gestire situazioni di esubero del personale attraverso la collocazione in pensione anticipata volontaria di 3500 dipendenti Enel, utilizzando lo strumento previsto dalla legge n. 92/2012, art. 4, commi 1-7. A fronte di queste uscite, l'Azienda si è impegnata a utilizzare il contratto di apprendistato professionalizzante per l'assunzione di giovani lavoratori.

Continua la politica del governo in materia di incentivi per l'apprendistato di primo livello. Per quanto riguarda l'anno 2017, la Legge di Bilancio è intervenuta con alcune novità, ben delineate da A. BOSCO, *Apprendistato di primo livello, gli sgravi applicabili nel 2017*, in *Il Quotidiano del Lavoro*, Il sole 24 ore. Invece, con la data del 1° gennaio 2017, è venuta meno l'agevolazione prevista dall'articolo 22 della legge 11 novembre 2011, n. 183, il quale – per le assunzioni di apprendisti effettuate dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2016 da parte dei datori di lavoro aventi fino a un massimo di 9 dipendenti – riconosceva uno sgravio contributivo del 100% per i periodi contributivi maturati nei primi 3 anni di contratto. Si veda anche O. LACQUA e A. ROTA PORTA, *Per l'apprendistato un anno in più ad aliquote ridotte*, *Il Quotidiano del Lavoro*, Il sole 24 ore, 16 gennaio 2017.

#### **e. Apprendistato e contrattazione territoriale**

Una completa e sistematica ricostruzione della contrattazione territoriale viene svolta da L. D'ARCANGELO, in *Contrattazione territoriale e sviluppo locale*, Giappichelli Editore, Torino 2012. L'autrice sostiene che la contrattazione territoriale stia assumendo un ruolo centrale nel quadro delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione e delle tutele sociali, come strumento volto a potenziare le realtà locali per competere in un'economia sempre più

globalizzata. In questo scenario, la contrattazione territoriale emerge come livello decentrato di attività collettiva con connotazioni peculiari rispetto sia a quella nazionale, che a quella aziendale.

A. LASSANDRI, in *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, Giuffrè Editore, Milano 2001, pagg. 407 – 472, precisa che nel sistema decentrato della contrattazione collettiva si situa anche il contratto territoriale (oltre a quello aziendale). L'autore fornisce una ipotesi di classificazione delle tipologie di accordi territoriali, tra i quali rientra anche l'accordo interconfederale, che oggi, sempre più, sta manifestando vocazione ad individuare soluzioni originali e/o sperimentali sul piano della politica degli interventi. Consentendo una gestione più flessibile del mercato del lavoro.

Di negoziazioni a livello decentrato/sul territorio ne esistono molte, tra loro eterogenee. I. REGALIA, in *Negoziare sul territorio. Un'introduzione*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pagg. 3 – 13, distingue tra contrattazione territoriale di settore o comparto, contrattazione territoriale cross-settoriale, patti territoriali, negoziazione o concertazione sociale. Sempre I. REGALIA, in *Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione a livello locale*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pagg. 97 – 111, stila un elenco di forme di “patti” o intese a livello locale, che non fanno parte della contrattazione di secondo livello, ma che nascono da esigenze locali specifiche.

G. PROIA, in *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in Trattato di diritto del lavoro a cura di M. Persiani e F. Carinci, Cedam, Milano 2014, pagg. 671- 712, si concentra sulla contrattazione collettiva decentrata, cioè su tutti quegli accordi che non hanno luogo a livello nazionale ma ad un livello territoriale più ristretto: regionale, provinciale, interprovinciale, di distretto, aziendale e subaziendale. La contrattazione territoriale (diversamente da quella aziendale che ha la sua sede e il suo ambito di riferimento in azienda), si riferisce a una determinata area geografica. È stata prevista espressamente nel Protocollo del 1993 ed inizialmente era rimasta poco diffusa, anche se, negli ultimi anni, si registra una tendenza dell'ordinamento di segno opposto. È stato sottolineato da diversi autori come il rafforzamento della contrattazione territoriale porterebbe una serie di benefici: una diversificazione dei trattamenti in relazione alle specificità del territorio; garantirebbe un secondo livello di contrattazione per le piccole imprese ove la contrattazione aziendale è assente. La contrattazione territoriale è posta sullo stesso livello della contrattazione aziendale anche dall'art. 8 L. 148/2011, potendo così, se ne ricorrono i requisiti, operare in deroga alla contrattazione collettiva nazionale e alla legge. L'autore

fornisce una classificazione delle tipologie di contratti territoriali, tra cui si annoverano anche gli accordi interconfederali, del tutto simili agli accordi interconfederali nazionali, la cui efficacia è però limitata a un determinato territorio e, generalmente, regolano singoli istituti.

Si sofferma sul tema della contrattazione decentrata anche M. DEL CONTE, in *Lavoro, relazioni sindacali e politica industriale dopo l'accordo sulla rappresentanza*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.3, 2013, pag. 618. Secondo l'autore, oggi, così come nel 1993, il tema della rappresentanza e quello della politica economica sono destinati ad incrociarsi nuovamente. I sindacati, oggi pienamente legittimati da un sistema di rappresentanza democratico, si dovrebbero assumere la responsabilità di favorire questo processo, completando il percorso di delega ai livelli più prossimi ai luoghi di lavoro per la produzione ed il costante aggiornamento di regole di dettaglio finalmente certe ed esigibili. Sempre M. DEL CONTE, in *La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.1, 2012, pag. 24, superando l'idea che la contrattazione in deroga non possa che risolversi nel deterioramento delle condizioni di lavoro, mette in luce come la contrattazione territoriale rappresenti un incentivo per azienda e sindacati a trovare soluzioni condivise, complessivamente migliorative rispetto a quanto stabilito dal ccnl o dalla legge.

Secondo G. SATERIALE, in *Il Piano del lavoro: nuove pratiche di concertazione territoriale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pagg. 15 – 27, sono possibili anche nuove pratiche di concertazione territoriale. Già in passato di pratiche ve ne sono state, ma non hanno dato buoni frutti. L'autore illustra le linee guida del nuovo Piano del Lavoro della CGIL.

Riflettere sulla possibilità, oggi, di fare contrattazione a livello territoriale, ha ancora senso e risulta essere un tema attuale. Secondo L. ZOPPOLI, in *Istituzioni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pagg. 29 – 48, nell'ordinamento giuridico europeo e italiano non siamo ancora a un livello di declino della contrattazione collettiva tale da rendere irrilevante la graduazione multilivello delle sedi regolative. Occorre, quindi, chiedersi quale rilievo abbia il territorio e che ruolo assuma in questo momento di profonda trasformazione ordinamentale. È certo che in Italia la dimensione territoriale ha giocato e giocherà ancora un ruolo nel dosare tempi e ampiezza degli interventi normativi, che si tratti di flessibilizzare, semplificare o specificare regole generali o più ampie.



Anche secondo L. BURRONI e F. RAMELLA, in *Negoziare, regolare e promuovere lo sviluppo locale*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pagg. 49 – 63, l'importanza del livello locale di regolazione è cresciuta molto negli ultimi anni nei paesi europei ed assume una particolare rilevanza in quei paesi che hanno una grande varietà regionale di sviluppo, come ad esempio l'Italia. Gli autori sottolineano l'importanza di un approccio più aperto e decentralizzato alle politiche di sviluppo, con una impostazione place-based che richiede la collaborazione attiva degli stakeholder locali. Gli autori evidenziano anche alcuni punti deboli delle esperienze maturate nel nostro Paese: la mancanza di una cultura della stabilità, del coordinamento e della valutazione delle politiche per lo sviluppo.

V. PACETTI, in *La governance locale nella crisi: gli attori e gli strumenti*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pagg. 65 – 78, riflette sui modi di governo del territorio che prevedono il coinvolgimento di più attori di natura e scala istituzionale diversi. In particolare, l'autrice analizza il concetto di *governance* locale e delinea quali siano gli attori coinvolti in tale processo.

A. DE FELICE, in *Potere locale e metodo concertativo fra i due secoli. Cronaca di una bruciante illusione*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pagg. 79 – 95, analizza i temi connessi alla programmazione negoziata. In particolare, secondo l'autrice, la programmazione negoziata avrebbe potuto affermarsi come modello di relazioni sindacali utile allo sviluppo del Mezzogiorno e potrebbe venire rivalutato in un prossimo futuro.

S. SCARPONI, in *Il rapporto tra legge e contrattazione collettiva a livello aziendale o territoriale*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pagg. 114 – 125, sottolinea come la contrattazione decentrata può assumere connotati differenti. In particolare, l'autore accenna brevemente al ruolo degli accordi interconfederali e si sofferma, invece, maggiormente, sui contratti di prossimità.

Per quanto riguarda il settore artigiano, l'attuale Direttore dell'area relazioni sindacali di Confartigianato, R. GIOVANI, *La riforma degli assetti contrattuali nell'artigianato: un modello originale*, in Diritto delle Relazioni Industriali, Giuffrè Editore, Milano 2014, fasc. 3/2004, pagg. 496 – 505, spiega le ragioni alla base dell'accordo del 2004 stipulato fra le Parti Sociali del settore artigiano e le principali sigle sindacali, nonché il nuovo assetto di relazioni industriali che ne è derivato. In particolare, l'autore sottolinea come l'esigenza del decentramento della contrattazione fosse stato avvertito nell'artigianato prima che in altri comparti. Ciò in ragione del forte radicamento nel territorio

delle imprese artigiane ed a una consolidata esperienza di contrattazione regionale. Il nuovo sistema di assetti contrattuali che deriva dall'accordo del 2004 sposta il baricentro della contrattazione dal livello nazionale a quello regionale. Il livello territoriale è, per le piccole imprese, quello più idoneo per misurare la produttività, la dinamica del mercato del lavoro, le condizioni economiche e sociali del mercato del lavoro.

S. BINI, *Quali relazioni industriali nell'epoca della globalizzazione?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè Editore, Milano 2014, fasc. 2/2014, pagg. 431 – 451, ricostruisce le recenti dinamiche della contrattazione collettiva. L'autore ritiene che sia ormai necessario ed improcrastinabile un intervento del legislatore, volto a restituire certezza al nostro sistema di relazioni industriali. In questo senso anche L. Zoppoli, *Sindacati e contrattazione collettiva: vecchi stereotipi o preziosi ingranaggi delle moderne democrazie?*, in *Lavoro e Diritto*, fasc. 3/2015, pagg. 415 – 433, il quale si dichiara favorevole a un diritto sindacale più regolato per legge. Secondo l'autore, i contratti collettivi nazionali continuano ad essere un punto di riferimento per almeno il 50% del lavoro dipendente. Questo non significa, però, che la contrattazione nazionale vada conservata così com'è, bensì dovrebbe essere potenziata da una legislazione di sostegno per le funzioni che può ancora egregiamente svolgere. Molto utile sarebbe affiancare alla contrattazione nazionale e aziendale una contrattazione territoriale innovativa per guise e contenuti.

L. D'ARCANGELO, *Ruolo e funzioni della contrattazione territoriale nelle tutele per il lavoro*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 2, 2014, pag. 401, muove dalla constatazione della inadeguatezza del sistema attuale di relazioni industriali ad affrontare la condizione economica e sociale in cui versa il nostro Paese e propone una riflessione sul ruolo che può svolgere in questa prospettiva la contrattazione collettiva decentrata di livello territoriale. L'autrice mette dapprima in luce le potenzialità dell'articolo 8 del decreto-legge n. 138/2011 e, successivamente, sostiene che la contrattazione territoriale andrebbe sostenuta e potrebbe trovare "collocazione" in un disegno complessivo di politiche per lo sviluppo di coesione nazionale tra gli strumenti protesi a ridurre le disuguaglianze dei tessuti produttivi regionali e all'interno di ogni singola Regione, tra le aree provinciali e quelle comunali. Nel nostro caso, l'interesse all'occupazione e allo sviluppo che sorregge e giustifica interventi contrattuali collettivi di prossimità ha dimensione locale, è un interesse tendente alla territorializzazione nel senso di essere strettamente connesso al territorio e, in quanto tale, espressione di istanze plurime, legate ai lavoratori e ai rapporti di lavoro da un lato, alle imprese e alle relative esigenze delle attività di produzione da un altro lato, che sono – o dovrebbero essere – espressione, a loro volta, anche

delle caratteristiche “vocazionali” dei territori medesimi. La sua realizzazione rappresenta il metro di misurazione della crescita di ogni singola porzione del Paese che concorre, unitamente alle altre, allo sviluppo produttivo e occupazionale dell'intera Nazione.

È opinione condivisa da molti studiosi che l'approccio alle relazioni industriali a livello territoriale sia adeguato al carattere emergenziale di alcune problematiche riscontrate nel mercato del lavoro locale, che hanno imposto la condivisione di valutazioni pragmatiche e l'adozione di scelte risolutive, tuttavia con una formula che ha consentito il rispetto sostanziale del quadro generale delle dinamiche della contrattazione collettiva derivante dal sistema generale di rappresentanza e di articolazione degli assetti al quale afferiscono le parti sottoscrittrici. In tal senso, ad esempio, S. MALANDRINI, *Contrattazione territoriale e mercato del lavoro*, Diritto delle Relazioni Industriali, fasc.2, 2014, pag. 487. L'autore analizza l'intesa del 10 marzo 2014, tra Confindustria Bergamo e le segreterie territoriali di Cgil, Cisl e Uil, sottoscritta per rendere praticabili alcuni strumenti a supporto dei possibili nuovi inserimenti al lavoro che potranno derivare dall'auspicato riscontro, nel corso del biennio 2014-2015, di una tendenza all'incremento delle produzioni e quindi degli organici. In particolare si è cercato di coniugare le esigenze di flessibilità organizzativa e gestionale delle imprese, imputabili sostanzialmente all'incertezza dei carichi di lavoro, con il tentativo di attenuare la disoccupazione giovanile, congiuntamente ritenuta meritevole di misure emergenziali. Nello specifico, si è deciso di impostare iniziative a sostegno dell'assunzione di giovani di età non superiore a 30 anni, della trasmissione ai medesimi di competenze professionali da parte di lavoratori disoccupati a fine ciclo lavorativo a favore del personale di nuova occupazione, della formazione continua del personale richiamato in servizio attivo dalla cassa integrazione, del welfare solidaristico a favore di prestatori di lavoro in situazioni di particolare disagio, dell'omogeneità del costo del lavoro in riferimento alla regolarità retributiva e contributiva del personale impegnato in esecuzione di contratti di appalto. Non è stata rinvenuta letteratura che abbia già analizzato approfonditamente gli accordi territoriali in materia di apprendistato, la loro attuazione e le conseguenze in termini di crescita dell'occupazione giovanile e contributo allo sviluppo socio-economico territoriale. Esistono delle sperimentazioni in attuazione dell'ormai abrogata disciplina contenuta nel T.U. Apprendistato, nonché sperimentazioni in attuazione della recente normativa introdotta dal d.lgs. 81/2015. Di queste ultime, alcuni Autori offrono un'analisi della disciplina.

G. BOCCHIERI, *Apprendistato duale, le precisazioni degli accordi collettivi*, in Guida al Lavoro, il Sole 24 Ore, n. 24/2016, pagg. 34 -39, analizza

sia l'accordo interconfederale riguardante le aziende artigiane lombarde, che è intervenuto sul solo apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, che l'accordo interconfederale tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL per disciplinare gli aspetti contrattuali dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e quello di alta formazione e ricerca. Di quest'ultimo accordo, l'autore critica la tabella allegata, in quanto poco chiara rispetto all'inquadramento retributivo degli apprendisti, per i quali l'avvio del contratto non coincide con l'avvio del percorso formativo e sottolinea la necessità di intervenire con una circolare interpretativa. L'autore ribadisce il mancato raccordo della nuova disciplina con quella del lavoro minorile.

Secondo M. MASSAINI, *Apprendistato di primo e terzo livello: criteri di calcolo della retribuzione*, in *Ipsos Quotidiano*, 24 giugno 2016, l'accordo interconfederale per il settore industriale siglato da Confindustria e CGIL CISL UIL il 18 maggio 2016 segna un passo importante verso la realizzazione del sistema duale formazione-lavoro. Oltre alla regolazione dei contenuti del piano formativo, grande attenzione merita la parte dedicata alla retribuzione dell'apprendista che, pur confermando alcune previsioni di legge, contiene novità degne di nota. L'accordo stabilisce che la retribuzione sia stabilita in misura percentuale rispetto al livello di inquadramento contrattuale in coerenza con il percorso formativo. Anche secondo A. BALSAMO, *Apprendistato "duale". Prime valutazioni sull'accordo interconfederale e i suoi effetti in materia di retribuzione*, in *Bollettino Adapt*, 23 maggio 2016, la retribuzione è il nodo principale affrontato dall'accordo interconfederale siglato da Confindustria. Merita di essere sottolineato come, più in generale, l'accordo interconfederale consenta già ora la piena applicazione pratica della nuova disciplina dell'apprendistato che diventa piuttosto vantaggioso per le aziende. Le parti sociali si sono mostrate piuttosto rapide e coese nel giungere ad un accordo che segna, sul piano delle relazioni industriali, la condivisione di un cammino comune verso la realizzazione di un sistema duale che rilancerebbe l'industria italiana e l'occupazione giovanile.

Per quanto riguarda il ruolo della contrattazione collettiva, anche di secondo livello, nella disciplina dell'apprendistato, risulta interessante il contributo di I. ALVINO, *I micro sistemi dei rinvii al contratto collettivo nel d.lgs. 81/2015: il nuovo modello della competizione fra i livelli della contrattazione collettiva*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 4, 2016, pag. 656, il quale sottolinea come la tecnica di coinvolgimento dell'autonomia collettiva utilizzata nel cd. *Jobs Act* presenti dei tratti di originalità rispetto alle modalità con le quali in passato è stata definita l'interazione fra fonte legale e

fonte negoziale. In particolare, il d.lgs. 81/2015, costruisce i rinvii alla contrattazione collettiva attraverso una tecnica che si rivela inedita per alcuni rilevanti aspetti, tanto da permettere di identificare una sorta di micro-sistema che potrebbe divenire un modello per la costruzione, anche nella legislazione successiva, del rapporto fra legge e contrattazione collettiva; modello peraltro suscettibile, da un lato, di scardinare l'articolazione della contrattazione collettiva come definita dall'ordinamento intersindacale, e, dall'altro, di fagocitare, rendendolo non utile e quindi superato, il modello della valorizzazione della contrattazione di prossimità varato con il controverso art. 8 l. n. 148 del 2011. Gli aspetti che contraddistinguono tale modello sono principalmente due e riguardano, rispettivamente, il ventaglio delle materie sulle quali la contrattazione collettiva è abilitata ad intervenire e le modalità con le quali viene costruito il rinvio al contratto collettivo e ai livelli nei quali si articola il procedimento di contrattazione.

Anche M. FALSONE, *I rinvii alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo 81/2015*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.4, 2016, pag. 1073, analizza il rapporto fra le fonti normative e le funzioni assegnate all'autonomia collettiva, di qualunque livello e specie. L'autore ritiene che l'uso della tecnica dei rinvii alla contrattazione collettiva nella disciplina del rapporto di lavoro subordinato e degli altri contratti di lavoro "non comuni" non sia stata superata dal legislatore del *Jobs Act* e, con i decreti attuativi, risulta semmai accresciuta, sotto il profilo quantitativo. In questo contesto non è un caso che il tema sia tornato in auge in dottrina, ove si sono recentemente formati almeno due orientamenti diversi. Secondo il primo, il disegno generale del legislatore delegato del 2015 punta alla marginalizzazione dell'autonomia collettiva perché i rinvii rimasti, come degli specchietti per le allodole, avrebbero una funzione prevalentemente derogatoria, la quale, però, risulta già dispiegata attraverso le dosi massicce di flessibilità assicurate direttamente dal legislatore. Secondo un diverso orientamento il «più ampio e sistematico insieme di rinvii» e la «rinnovata considerazione del ruolo delle relazioni collettive nel mercato del lavoro», «meritano di essere considerati in termini di opportunità, specie nella prospettiva di una più stabile e regolata interlocuzione fra fonte legale e fonte contrattuale». Detto ciò, l'autore sostiene che, dal dato formale/quantitativo sull'utilizzo crescente delle deleghe alla contrattazione collettiva, non è possibile trarre conclusioni di sorta in un senso o nell'altro. Tuttalpiù, il nuovo scenario normativo esige ancora un costante approfondimento degli snodi giuridici complessi e problematici posti dai rinvii legali e un'analisi, anche casistica, degli effetti sostanziali delle deleghe e dei rispettivi meccanismi di funzionamento.

Per quanto riguarda, nello specifico, l'apprendistato, l'autore sottolinea come, nel caso in cui il nuovo rinvio legale presenti un sistema di supplenza alla contrattazione collettiva, non si possa comunque ritenere superata la precedente contrattazione collettiva delegata, anche se ciò significherebbe agevolare il funzionamento dell'impianto di riforma del *Jobs Act*. Infatti, l'asserita abrogazione implicita della precedente contrattazione collettiva delegata provocherebbe disfunzioni dell'impianto della riforma. In quest'ultimo caso, nel rispetto degli altri criteri ermeneutici, deve valere il principio di conservazione degli effetti delle norme, in ragione del quale è preferibile optare per l'applicabilità della contrattazione collettiva stipulata prima del *Jobs Act*. Questa conclusione, ad esempio, salva temporaneamente la funzionalità della disciplina dell'apprendistato, riguardo al quale è comunque opportuno che la contrattazione collettiva reintervenga, perché i nuovi rinvii elencano limiti e condizioni alla disciplina delegata non esattamente coincidenti con quelli previsti nel decreto legislativo n. 167/2011.

M. TIRABOSCHI, *Alternanza formativa e apprendistato: il ruolo della contrattazione*, in *Contratti & Contrattazione Collettiva* dicembre 2016 - n. 12, pagg. 4-5, ricollega alla struttura complessa della disciplina dell'apprendistato, che prevede l'integrazione tra normativa nazionale, regionale e contrattazione collettiva, la mancata implementazione della recente riforma. L'Osservatorio [www.fareApprendistato.it](http://www.fareApprendistato.it) di ADAPT registra la firma di tre importanti accordi di ambito interconfederale sottoscritti da Cgil, Cisl e Uil con Confindustria, Confservizi e con le associazioni imprenditoriali delle cooperative. Ma le Parti Sociali sono intervenute, tramite lo strumento dell'accordo interconfederale, anche a livello regionale e provinciale. Accordi si registrano nella provincia di Varese per l'apprendistato di primo livello; in Lombardia per l'apprendistato di primo livello nel settore dell'artigianato e, infine, sempre gli artigiani in Veneto hanno disciplinato l'apprendistato di primo e terzo livello. Si tratta di intese che, oltre a trattare dell'elemento fondamentale della retribuzione, disciplinano l'istituto nel suo complesso: dal contenuto del PFI alle modalità di svolgimento della formazione, fino all'introduzione di elementi del tutto nuovi per un contratto di apprendistato, quali le prestazioni di welfare collettivo e un sistema di previdenza complementare a favore dell'apprendista, come effettuato dagli artigiani del Veneto.

### **3.2 Alternanza scuola – lavoro**

In letteratura vi sono almeno due orientamenti in merito alla funzione dell'alternanza: la dottrina maggioritaria vede nella alternanza una strategia utile alla occupabilità; altra parte della dottrina individua nella formazione del "cittadino" il primario compito della scuola e, di conseguenza, nella alternanza un "momento" che, facendo parte della scuola, deve essere anch'esso funzionale allo scopo ultimo. In ultima analisi, l'alternanza scuola lavoro deve essere intesa come un metodo formativo, e non come uno strumento volto all'occupabilità in senso stretto; anche se l'alternanza adempie anche alla funzione di "politica attiva" o comunque del lavoro, ma come conseguenza, non come intenzione iniziale.

L'occupabilità non è una formazione piegata alle esigenze contingenti del mercato del lavoro e neppure una formazione per un preciso mestiere. M. TIRABOSCHI, *Cosa intendiamo quando parliamo di occupabilità*, in Bollettino Adapt 26 gennaio 2016, ritiene difficile, del resto, che un giovane di quindici o vent'anni conosca la realtà dei mestieri dietro le singole etichette e, ancor di più, già sappia cosa vorrà fare da grande. Così inteso quello di occupabilità è un concetto vecchio e forse anche sbagliato, per la nuova economia almeno, anche perché, già ora e ancor più in futuro, si cambieranno almeno dai cinque ai dieci "lavori" nell'arco di una vita. Lavori che non sono semplicemente posti e contratti, in una mobilità professionale statica e ordinata, ma, più in profondità, gli stessi mestieri, le specializzazioni e le relative competenze professionali necessarie per svolgerli. Occupabilità è, semmai, un percorso di crescita e sviluppo integrale della persona che ci porta a essere padroni del nostro destino in quanto attrezzati per le sfide lavorative e non solo che incontreremo nella vita anche perché non formati ottusamente su un singolo mestiere, che magari sarà già scomparso non appena ci affacceremo nel mercato del lavoro, ma piuttosto in quanto capaci di apprendere e risolvere i problemi che via via incontreremo forti di una consapevolezza di chi siamo e cosa vogliamo, delle nostre potenzialità e talenti così come dei nostri limiti e lacune.

U. BURATTI, S. CAROLI, E. MASSAGLI (a cura di), *gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 42, sottolineano come l'art. 4 della l. 28 marzo 2003, n. 53 volle inserire nell'ordinamento scolastico e formativo-professionale non un nuovo "strumento", ma una innovativa "modalità" caratterizzata da un "metodo" proprio: l'alternanza formativa, sinteticamente definibile come «una strategia metodologica che consente di realizzare un percorso formativo coerente e compiuto nel quale si integrano reciprocamente attività formative di aula, di laboratorio ed esperienze di lavoro svolte nella concreta realtà di impresa». Tale metodologia si concretizza, inevitabilmente,

anche in “strumenti” che, se correttamente utilizzati, concretizzano (e quindi anche trasmettono) il metodo dell’“educare facendo”: l’apprendistato, il tirocinio curricolare, il laboratorio, l’impresa formativa simulata.

GRIECO A., *Problemi e prospettive della transizione scuola-lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2009, fasc. 3, pp. 644-675, analizza l’evoluzione legislativa italiana sul rapporto tra istruzione, formazione professionale e mercato del lavoro. Particolare rilievo è riservato all’analisi del tortuoso percorso che sta caratterizzando la messa a regime della riforma dell’istruzione, inaugurata con la l. n. 53/2003, e dei suoi aspetti più innovativi, quali i percorsi di alternanza scuola-lavoro. Per altro verso, sono analizzate le difficoltà che impediscono, ancora oggi, la piena operatività delle due tipologie di apprendistato progettate nel d.lgs. n. 276/2003 (1° e 3° livello) che presentano un legame più marcato con il sistema formativo.

Il mancato sviluppo di un’offerta scolastica meglio raccordata con il mondo del lavoro è una delle principali cause del forte tasso di abbandoni che caratterizza drammaticamente il nostro paese rispetto alla media europea. La continua contrazione delle iscrizioni agli istituti tecnici (che sono oggi il 35% del totale degli iscritti alla secondaria) e, come vedremo, la anomala carenza di un’offerta di istruzione tecnica superiore breve (non universitaria e universitaria) creano serie difficoltà al nostro sistema economico e, ancor più, ai giovani (si veda, a riguardo, Associazione Treelle, *L’istruzione tecnica. Un’opportunità per i giovani, una necessità per il Paese*, Quaderno n. 8, Dicembre 2008). Alcune delle cause che hanno concorso a determinare il declino dell’istruzione tecnica sono: la politica scolastica degli ultimi vent’anni, che ha costantemente valorizzato l’impostazione liceale degli studi secondari facendo passare in secondo piano la rilevanza dell’istruzione tecnica come canale formativo dotato di propria identità e valenza pedagogica; le preoccupazioni di status di molte famiglie, parte delle quali hanno ritenuto di garantire la promozione sociale dei propri figli attraverso un percorso di studi liceale; la progressiva attenuazione dell’identità professionale degli insegnanti di istituti tecnici; l’assenza di organi di governo specifici per gli istituti tecnici, tali da favorire strutturalmente il collegamento con il mondo dell’impresa. Sempre Associazione Treelle e Fondazione Rocca, *Innovare l’istruzione tecnica secondaria e terziaria*, Milano, 2015, evidenziano che dall’indagine Excelsior, che viene compiuta ogni anno dall’Unione delle Camere di Commercio su un campione di 90.000 imprese, emerge che il possesso di una esperienza di lavoro si sta dunque rivelando un fattore sempre più determinante ai fini dell’assunzione: questo dato conferma l’importanza che possono assumere ai fini occupazionali le esperienze di alternanza scuola-lavoro, come



si vedrà meglio nel paragrafo successivo. Anche le competenze di carattere trasversale sono spesso ritenute molto importanti dalle imprese, anzi sono ritenute quasi della stessa importanza delle competenze tecniche specifiche relative della professione che verrà esercitata. Il paper analizza la normativa italiana in materia di istruzione tecnica e professionale. Gli autori sostengono che le innovazioni contenute nella legge 107 sulla “Buona Scuola”, prime fra tutte l’introduzione dell’alternanza obbligatoria per 400 ore nel triennio finale degli Istituti tecnici e professionali, con il relativo stanziamento annuale di 100 milioni di euro, e l’istituzione dell’organico per il potenziamento dell’offerta formativa costituiscono il punto di riferimento obbligato, in quanto rappresentano dei significativi passi in avanti per promuovere il raccordo tra scuola e mondo del lavoro. Gli autori, in conclusione, propongono una serie di interventi.

C. CROCETTA, *Modelli statistici per l'analisi della transizione università-lavoro*, in Determinazione e previsione di rischi sociali e sanitari, n. 4, Cleup, Padova, novembre 2003. Le rilevazioni trimestrali sulle forze lavoro, effettuate dall’ISTAT, pongono in luce che in Italia molti giovani trovano la loro prima occupazione stabile con uno sfasamento temporale di circa 4 anni rispetto all’uscita dal sistema scolastico e che i tempi medi d’inserimento professionale tendono a diminuire al crescere del livello d’istruzione. Da questa considerazione nasce il paper composto da 15 contributi di autori che hanno studiato il problema da diverse angolazioni. Trattasi di una rassegna aggiornata, anche se non esaustiva, dei numerosi studi effettuati sul tema dalle principali Università italiane e da alcuni Istituti di ricerca.

E. MASSAGLI, *Alternanza: un grande errore di mira*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell’occupazione giovanile*, Adapt Labour Studies, e-book n. 10, 2013, pagg. 333-337. L’autore ritiene che vi sia la possibilità di diverse operazioni “a costo zero” idonee a mandare un segnale di voluta descolasticizzazione della formazione secondaria, ma non sono state avanzate, e con il decreto legge n. 76/2013 ci si è limitati a un intervento di *lifting* normativo.

### **3.3 Tirocini**

Per quanto riguarda i tirocini, recentemente oggetto di riforma normativa, si sottolineano i seguenti contributi.

G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 16. Dal rapporto di analisi e monitoraggio

curato dal gruppo di ricerca di ADAPT emerge che l'obiettivo prefissato dal legislatore nazionale, di pervenire a una regolazione omogenea e uniforme sull'intero territorio nazionale, non è stato raggiunto. Il processo di attuazione delle Linee-guida concordate tra Stato e Regioni il 24 gennaio 2013 in base ai principi stabiliti dalla legge n. 92/2012 ha comportato la produzione di una normativa regionale molto eterogenea. L'obiettivo delle Linee-guida Fornero in materia di tirocini era quello di prevenire gli abusi attraverso un quadro normativo chiaro ed omogeneo sull'intero territorio nazionale perché incentrato, nonostante la indiscussa competenza esclusiva delle Regioni, su standard minimi condivisi. Il contenimento dell'uso distorto dei tirocini doveva altresì rappresentare la pietra angolare su cui costruire il definitivo rilancio dell'apprendistato dopo la riforma del 2011. È difficile dire se questo secondo obiettivo sia stato raggiunto. I rapporti di monitoraggio della legge Fornero escludono, in modo del tutto paradossale e inopinato, il monitoraggio dei tirocini, di modo che è difficile verificare, come parrebbe a prima vista plausibile, che l'attuale fallimento dell'apprendistato sia dovuto (anche) agli effetti perversi della nuova regolamentazione dei tirocini che sono ora fortemente incentivati rispetto a una formula più strutturata come appunto il contratto di apprendistato.

PASCUCCI PAOLO, *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 d.l. 138/2011)*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2011, fasc. 4, pagg. 971-1012, analizza in maniera dettagliata l'art. 11 del d.l. 138/2011, che stabilisce i livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini, nonché la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 12 settembre 2011, n. 24, che ne ha chiarito le modalità operative. Sempre sul tema PASCUCCI PAOLO, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini?*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2013, fasc. 139, pagg. 415-428, l'autore ricostruisce per grandi linee l'evoluzione della disciplina dei tirocini formativi e di orientamento, sottolineandone i caratteri principali emersi fin dall'art. 18 della l. n. 196/1997. In particolare si pone attenzione sulla questione delle competenze legislative in materia, che vedono un ruolo preponderante delle regioni, e sui recenti provvedimenti con cui il legislatore ha tentato di delineare un nuovo quadro di regole dei tirocini. Con riferimento alle recenti Linee-guida approvate in sede di Conferenza Stato-Regioni, si sollevano perplessità su alcune modificazioni del concetto di tirocinio che sembrano ridurne la valenza di strumento formativo e di orientamento.

C. SANTORO, *L'attività di vigilanza sui tirocini*, Diritto delle Relazioni Industriali, fasc.1, 2014, pag. 255. È noto come la disciplina dell'istituto sia stata caratterizzata da un iter particolarmente travagliato, sino all'attuale quadro regolatorio che rimane sostanzialmente affidato alla competenza esclusiva delle Regioni. All'autore preme evidenziare che gran parte della disciplina in materia è dettata al fine di evitare abusi nel ricorso allo strumento formativo e di orientamento. L'esperienza insegna che, purtroppo, i tirocini si sono prestati ad un ampio utilizzo distorto da parte di quei soggetti imprenditoriali alla costante ricerca di manodopera a basso costo. In tali casi, i tirocinanti sono stati sottoposti allo svolgimento di attività, spesso esecutive e di bassa qualificazione, arduamente compatibili con le dimensioni formative od orientative che devono caratterizzare l'istituto. L'autore si sofferma, in particolare, sull'analisi di due circolari del Ministero del lavoro, la n. 24/2011 e la n. 35/2013.

#### **4. Incentivi all'occupazione**

Le normative finalizzate alle agevolazioni in materia di assunzione di personale sono state, nel corso degli anni, oggetto di continue innovazioni, cambiamenti, cancellazioni. Ciò ha portato a un groviglio di disposizioni alle quali, in alcuni frangenti, a quelle nazionali si sono aggiunte quelle regionali.

Secondo S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, Diritto delle Relazioni Industriali, fasc. 2, 2016, pag. 471, la politica del lavoro italiana degli ultimi trent'anni, carente di servizi e percorsi di accompagnamento attivo, ha rincorso i propri obiettivi facendo sistematicamente leva, specie dopo la soppressione del collocamento numerico, sugli incentivi alle assunzioni. Si tratta di una tecnica nota, che assume ad oggetto prioritario di attenzione non il lato dell'offerta di lavoro, con al centro il lavoratore ed il suo patrimonio professionale sui quali intervenire attraverso specifici percorsi di qualificazione e mediazione, ma la domanda e le scelte datoriali di assunzione, di cui si tenta il condizionamento. In particolare, l'autore si sofferma su un'analisi dettagliata dell'esonero contributivo introdotto per le nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015, e riproposto, seppur a condizioni diverse, anche per le assunzioni effettuate nel 2016. Il predetto incentivo segna il passaggio dalla stagione del sostegno selettivo di singole categorie di lavoratori o di contratti a quella dell'aiuto indifferenziato a tutte le assunzioni effettuate a tempo indeterminato. L'auspicio è quello di favorire, in tal modo, l'aumento dell'occupazione stabile. Il cambio di paradigma nella tecnica di incentivazione pone nuovi problemi, collegati principalmente all'interpretazione dei limiti introdotti per l'accesso agli aiuti. Il

nodo più importante, sul piano della politica del lavoro, riguarda, tuttavia, l'assenza di criteri preventivi per la valutazione di efficacia della nuova misura. Non è chiaro, inoltre, se la sua introduzione è destinata a promuovere un abbassamento stabile del costo del lavoro per la nuova occupazione stabile.

In coerenza con i principi delle leggi regionali del 28 settembre 2006 n. 22117 e del 6 agosto 2007 n. 19118 è stato sviluppato il sistema regionale integrato di politiche di istruzione, formazione e lavoro attraverso il modello Dote. Il modello Dote ha permesso di accompagnare le persone in percorsi personalizzati di qualificazione e inserimento lavorativo, anche in un contesto di crisi, introducendo elementi di semplificazione sulle modalità di accesso ai servizi, sia per gli operatori sia per le persone.

L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della "Dote" in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, Fascicolo 1, aprile 2011, pagg. 43 – 57. Lo strumento fondamentale che ha consentito a livello regionale di mettere in atto un processo di integrazione delle finanze, dei procedimenti e dei destinatari degli interventi pubblici è stato, sempre in Lombardia, lo strumento della Dote; attraverso un quadro articolato di atti normativi, programmatici e amministrativi l'amministrazione regionale ha progettato e in parte realizzato un cambio di paradigma nella gestione degli interventi facenti capo al comparto istruzione, formazione e lavoro, fino ad allora prevalentemente imperniato sul finanziamento degli enti erogatori dei servizi. L'autore analizza la nascita del sistema Dote in Lombardia e ne trae alcune riflessioni. In primis, presupposto imprescindibile per la semplificazione e per l'unificazione del sistema della Dote è la creazione di adeguati sistemi informatici. Poi, nelle esperienze in atto prevale, infatti, ancora troppo spesso, sul fronte degli operatori, un trend volto alla sola ricerca e alla raccolta di Doti, cosicché l'utente finisce talora per essere considerato non un cliente vero e proprio ma solo lo strumento e il veicolo per vedersi assegnato un finanziamento. Nelle attività formative si assiste ancora ad un prevalere della logica di "riempire le aule", piuttosto che di investire davvero sulla qualità dell'offerta. Dall'altro lato, la persona non è sempre del tutto cosciente di essere al centro del sistema, titolare di una piena libertà di scelta e non dispone ancora di tutti gli strumenti utili ad optare per il servizio migliore.

Per quanto riguarda un altro incentivo, cioè Garanzia Giovani, P. VESAN, *La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia?*, Politiche Sociali, Fascicolo 3, settembre-dicembre 2014, rileva diversi aspetti critici. In primis, il coinvolgimento dei privati, che si traduce in prassi che cambiano da regione a regione, passando da contesti in cui prevalgono sistemi di «quasi-mercato», ad aree dove ancora manca l'accreditamento dei

soggetti privati che dovrebbero essere chiamati a implementare la Garanzia Giovani. Su questo fronte, al contrario, occorrerebbero regole chiare che consentano di individuare standard comuni e validi sull'intero territorio nazionale. Inoltre, Garanzia Giovani non ha la capacità di costruire un solido rapporto di fiducia e collaborazione tra i servizi al lavoro e le imprese presenti sul territorio. Tale rapporto va ben al di là della distribuzione di incentivi per assunzioni e/o stabilizzazioni che spesso le aziende avrebbero comunque realizzato. Si tratta d'instaurare una collaborazione puntuale e costante con il mondo imprenditoriale, tale per cui i datori di lavoro possano considerare i servizi per l'impiego come un interlocutore affidabile, a cui rivolgersi. Questo vale sia per gli operatori pubblici, ma anche per gli operatori privati la cui capacità di operare in molte aree del nostro Paese appare egualmente limitata. Ciò che manca nel nostro Paese (e sul quale occorrerebbe investire maggiormente) sono standard comuni di politica attiva del lavoro, che possano essere oggetto di una seria valutazione d'impatto, e banche dati effettivamente operative, messe a disposizione di tutti gli operatori (e possibili utenti) presenti sul territorio nazionale.

Un altro lavoro che offre elementi di valutazione in merito all'attuazione di Garanzia Giovani in Italia è il contributo di M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONE, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, in *Politiche Sociali*, 2/2017, pagg. 317-334. Sotto il profilo normativo, Garanzia Giovani ha rappresentato un banco di prova per una transizione verso un moderno sistema di politiche attive per il lavoro, con cui è stato recuperato rispetto al passato un ruolo di maggiore coordinamento dello Stato. Ma la vera entità della sfida che Garanzia Giovani ha rappresentato, specie a livello regionale, la si coglie se, dalla valutazione del profilo normativo, si passa alla valutazione delle fasi di realizzazione dell'intervento. Nel contesto territoriale italiano le premesse per la realizzazione del programma erano decisamente negative per le caratteristiche dei NEET e per quelle dei CpI, uffici che nel tempo sono stati identificati come luoghi caratterizzati da mancanza di qualificazione e professionalità. Uffici dove a svolgere il complicato ruolo di incrocio fra domanda e offerta di lavoro erano chiamati operatori con credenziali educative e professionali non sempre idonee, quasi mai qualificati ai nuovi compiti, non infrequentemente assunti in seguito a politiche di stabilizzazioni del precariato. Ma quel che è peggio, è che costoro erano tenuti a farlo in assenza di una dotazione minima indispensabile per quel compito (computer, rete, perfino carta e cancelleria). Del tutto sorprendentemente, Garanzia Giovani produce due processi innovativi. Il primo è una visione politica che ridefinisce l'intervento in corso d'opera, proiettandolo verso

inesplorati (almeno per i servizi regionali) e complicati percorsi di inserimento dei giovani in tirocini extra-curricolari. Un percorso che, edificato sulle ceneri del fallimento del Piano Giovani, segna una forte innovazione rispetto al passato, in cui le politiche attive si risolvevano nell'offerta di inefficaci corsi di formazione professionale all'interno di un sistema distorto da radicate pratiche clientelari. Il secondo processo innovativo è quello dispiegato dai CpI nella loro riorganizzazione interna e nella loro attivazione rispetto ai soggetti esterni, processi che hanno determinato un riposizionamento dei SpI su standard di efficacia superiori rispetto al recente passato, malgrado non siano mancate criticità – talvolta gravi – nell'implementazione della misura.

A. ALAIMO, F. MAZZEO, *Sostegno all'occupazione giovanile, politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: verso nuovi livelli di cooperazione e integrazione a livello europeo*, Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, fasc. 3, 2015, pag. 177. Sin dalla Comunicazione della Commissione del 2007 sulla *flexicurity*, le politiche attive del lavoro sono annoverate fra i quattro elementi chiave della strategia integrata di flessicurezza ed indicate come una delle componenti essenziali del secondo termine del binomio — la security — assieme ai “sistemi moderni di sicurezza sociale”. Nella stessa Comunicazione la Commissione enfatizza il nesso fra politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e transizioni lavorative, chiarendo che “le politiche attive del mercato del lavoro gestite dai servizi pubblici per l'impiego dovrebbero favorire transizioni lavorative virtuose”, dal momento che la “libertà di assumere e licenziare deve essere accompagnata da transizioni sicure da un lavoro all'altro”. Analoghi principi si ritrovano in documenti di poco successivi, primo fra tutti la COM Europa 2020. Per la Commissione alcune transizioni meritano particolare attenzione; prima fra tutte, “la transizione dei giovani dallo studio al lavoro, da cui risulta chiaramente che apprendistati e tirocini di qualità possono costituire un trampolino per entrare nel mondo del lavoro”. Per quanto riguarda Garanzia Giovani, l'autore cita la relazione della Corte dei Conti europea e rileva che i finanziamenti che devono sostenere l'implementazione della “Garanzia” potrebbero non essere sufficienti. In secondo luogo, la stessa Corte sottolinea l'assenza sia di valutazioni d'impatto del programma da parte della Commissione che di meccanismi di monitoraggio e rendicontazione esaustivi, il che impedisce alla Commissione di esercitare un controllo penetrante sulle modalità di investimento delle risorse destinate al programma. Altro punto di debolezza attiene alla corretta definizione dell'espressione “offerta qualitativamente valida di lavoro” di cui i giovani disoccupati devono essere destinatari.

### CAPITOLO III

## IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI DATORIALI COME INTERMEDIARIE DEL MERCATO DEL LAVORO

*Sommario:* 1. Caratteristiche strutturali e logiche d'azione delle associazioni di rappresentanza - 2. La crisi dell'associazionismo datoriale - 3. Il sistema d'offerta associativo - 3.1 La struttura di Confartigianato Imprese Varese - 3.2 Gli stakeholder dell'associazione e il territorio su cui lavora - 3.3 L'offerta associativa di Confartigianato Imprese Varese - 4. Dalle politiche passive alle politiche attive del lavoro: le associazioni come intermediarie del mercato - 5. Il nuovo "servizio" di politiche attive e transizioni occupazionali - 6. Crescita del ruolo di strutture di governo di «buchi strutturali» entro reti organizzative complesse.

### **1. Caratteristiche strutturali e logiche d'azione delle associazioni di rappresentanza**

La presente ricerca prende le mosse dalla convinzione che non sia possibile elaborare né una chiave interpretativa né un nuovo modello di lettura dell'azione delle associazioni datoriali, se non dopo averne studiato la struttura organizzativa. In dottrina non sono, invece, mancati autori che hanno elaborato strategie di lettura dell'azione delle associazioni datoriali, prescindendo completamente da uno studio della struttura specifica<sup>8</sup>. Peraltro, come già evidenziato in precedenza, vi è anche la convinzione che solo una conoscenza diretta ed empirica dell'associazione permetta di elaborare una trattazione che vada al di là di un articolo giornalistico o di un'astratta modellistica.

Per quanto riguarda la struttura delle associazioni datoriali, è certamente possibile delineare un quadro generale di caratteristiche comuni a tutte le associazioni datoriali italiane; dopodiché, è però necessario focalizzarsi sulla natura specifica di ogni singola associazione per coglierne veramente i tratti identitari. Per tale ragione, si darà atto, in questa sede, di un framework teorico generale sulle associazioni datoriali, per poi analizzare meglio la struttura di Confartigianato Imprese, ed in particolare dell'associazione provinciale di Varese.

In primis, le associazioni datoriali italiane cominciano a istituzionalizzarsi a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, dopo l'esperienza del corporativismo del ventennio fascista. La nascita delle associazioni datoriali

---

<sup>8</sup> P. FELTRIN, S. ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci Editore, Roma 2014, pag. 66.

risale a un periodo caratterizzato da un aumento del conflitto industriale e dalla crescente sindacalizzazione operaia. Tant'è che in dottrina<sup>9</sup> si tende ad etichettare il fenomeno della rappresentanza datoriale come una sorta di “sindacalismo di risposta”, di resistenza alle organizzazioni dei lavoratori.

Il carattere distintivo del sistema di rappresentanza degli interessi in Italia era, ed è ancora oggi, secondo tutti gli osservatori, la sua estrema frammentazione, che non ha eguali in nessun altro paese occidentale<sup>10</sup>. Questa estrema frammentazione si sviluppa lungo una pluralità di assi: dimensionali (grande industria, piccola industria, lavoro autonomo ecc), settoriali (industria, artigianato, commercio, agricoltura), di forma giuridica (s.p.a., s.r.l., cooperative, imprese artigiane).

La seconda grande caratteristica delle associazioni datoriali italiane è il c.d. fenomeno del collateralismo, cioè una affinità politica con i principali partiti politici al momento della loro fondazione. Così, ad esempio, nel mondo artigiano, avevamo Confartigianato, che era vicina alla democrazia cristiana; CNA invece era in linea con il partito comunista e socialista; Casartigiani e CLAI erano anch'esse vicine ad alcune correnti democristiane. Il collateralismo è venuto meno negli anni '90, ma la vicinanza delle associazioni alle grandi ideologie del novecento è un elemento che ha caratterizzato la storia delle associazioni per decenni.

Terza caratteristica comune è che tutte le associazioni datoriali hanno poi svolto un ruolo decisivo nelle relazioni industriali italiane<sup>11</sup>, conducendo sia le trattative per la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, sia le trattative di routine sull'applicazione degli accordi già in vigore; hanno coordinato la strategia degli imprenditori durante scioperi e serrate; hanno difeso gli interessi degli imprenditori nei confronti del potere legislativo ed esecutivo dello Stato, cercando di influenzare l'opinione pubblica su grandi temi economici.

Le associazioni, finita la contiguità con i partiti politici, sono state comunque accomunate dalla storia e costrette a ritrovare in sé le ragioni ideali e materiali della propria esistenza. Negli anni '90 le A.R. assumono il ruolo di rappresentanza anche dei cittadini in un momento di grande crisi dei partiti e suppliscono all'assenza della politica collaborando a diverse riforme con i

---

<sup>9</sup> A. MARCIANO', *L'associazionismo imprenditoriale nel moderno sistema di relazioni industriali*, Giappichelli Editore 2016, pag. 8.

<sup>10</sup> P. FELTRIN, S. ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci Editore, Roma 2014 pag. 17.

<sup>11</sup> U. REHFELDT, *La posta in gioco dei canali multipli di rappresentanza. La contrattazione collettiva aziendale transnazionale*, in M. CARRIERI – T. TREU (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*, Il mulino, 2013, pag. 159 e segg.



governi tecnici<sup>12</sup>. Di fatto, in questo modo, la potenziale crisi delle associazioni di rappresentanza viene rinviata o comunque sospesa.

Quando, negli anni 2000, nuovi partiti politici riconquistano la scena, ed è quindi finita la supplenza politica delle associazioni datoriali, queste iniziano a vivere un periodo di crisi, in concomitanza anche con la crisi economico-finanziaria che ancora oggi sembra lontana dal finire. Questa è l'altra grande caratteristica delle attuali associazioni datoriali italiane: tutte stanno vivendo un momento di difficoltà, nessuna esclusa, nemmeno Confindustria.

Altra caratteristica che accomuna le A.R. italiane è che tutte hanno risposto alla crisi con le stesse strategie. In primis, tutte le A.R. hanno allargato i loro territori di caccia a categorie che prima erano escluse dagli statuti; tutte propongono visioni e strategie inclusive di tutte le forme possibili di imprese. Il mercato della rappresentanza diventa così competitivo.

In secondo luogo, la competizione si fa sui servizi. Per tutte le associazioni cala il peso delle relazioni industriali e la componente dei servizi diventa fondamentale, anzi, la componente quantitativamente più significativa. Questa è, peraltro, una caratteristica del tutto peculiare del sistema di rappresentanza italiano, poiché negli altri paesi occidentali i servizi vengono erogati da professionisti, da centri di servizi privati o dalle camere di commercio.

Terza ed ultima considerazione: tutte le associazioni datoriali sono strutture estremamente complesse. Tutte hanno un sistema di offerta associativo, come meglio si dirà nel proseguo, sempre più ampio ed articolato, una peculiarità che va riconosciuta ed apprezzata in quanto tale e che fa delle A.R. delle organizzazioni che vanno al di là della rappresentanza, delle lobby, dei gruppi di pressione.

## **2. La crisi dell'associazionismo datoriale**

La situazione attuale delle associazioni datoriali sembrerebbe quindi caratterizzata da un periodo di difficoltà. Cosa si intende per difficoltà o addirittura crisi delle associazioni datoriali?

In primo luogo, gli anni di recessione economica che stiamo vivendo si riflettono sulle imprese e quindi anche sulle loro associazioni datoriali. Le aziende in difficoltà fanno fatica a pagare contributi e servizi anche alle associazioni datoriali, che subiscono un calo delle entrate e la necessità di far fronte a una concorrenza sui prezzi spietata, soprattutto da parte di professionisti. Poi, i consistenti tassi di mortalità delle imprese negli ultimi anni riducono la base associativa.

---

<sup>12</sup> Manovra Amato del 1992; Governo Ciampi 1993 e Dini 1995.

In molti considerano le associazioni datoriali “istituzioni vecchie”<sup>13</sup>, che trovano la loro arcaicità nei criteri di aggregazione tanto sul piano delle antiche appartenenze politiche, quanto su quello della conformità alle trasformazioni del sistema economico. Altri sottolineano come il modello strutturale sia datato, caratterizzato da un’articolazione territoriale enorme, da processi decisionali lenti; da costi di struttura elevati; da una struttura non sempre caratterizzata da alta professionalità; da scarso ricambio di gruppi dirigenziali<sup>14</sup>.

Addirittura c’è chi sostiene vi sia una drastica riduzione di rilevanza dell’associazionismo datoriale a favore di azioni di lobby portate avanti da grandi aziende internazionalizzate, che rinuncerebbero a far parte di un attore collettivo. L’associazionismo, poi, di artigiani, commercianti e agricoltori rischierebbe, oggi, di venire escluso dai tavoli delle trattative, perdendo valore politico e venendo relegato ad attività di servizio e supporto alle aziende<sup>15</sup>. A questo punto le associazioni avrebbero esaurito il loro ruolo<sup>16</sup>.

A dire il vero, a parere di chi scrive, questo destino non è ineluttabile e le associazioni datoriali si stanno solo adattando al contesto.

Tanto per cominciare, le associazioni datoriali hanno una storia significativa - che si è cercato di riassumere ma che meriterebbe un approfondimento, per il quale si rimanda alla L.R.. È proprio la storia delle associazioni che dimostra, in maniera sorprendente, come queste siano riuscite a crescere e ad evolversi anche quando è venuto meno il sistema politico che le aveva create e sostenute per decenni.

Non bisogna dimenticare, poi, che una forza delle associazioni datoriali è data dalla funzione derivata di qualche forma di riconoscimento statale, una delega di compiti pubblici ad associazioni private. Gli stessi accordi collettivi nazionali, siglati dalle associazioni datoriali, hanno forza giuridica perché gliela attribuisce l’ordinamento statale, come anche la giurisprudenza – potere dello Stato – ha riconosciuto<sup>17</sup>.

Il sistema della rappresentanza è, a ben vedere, molto radicato. Buona parte delle imprese italiane aderiscono a una delle associazioni esistenti e fino ad oggi

---

<sup>13</sup> S. ZAN, *La crisi delle associazioni di rappresentanza*, in "il Mulino, Rivista bimestrale di cultura e di politica" 2/1997, pp. 290-301.

<sup>14</sup> S. ZAN, *Nuove tendenze nel sistema della rappresentanza economica*, in Quaderni di Rassegna Sindacale, n. 4/2011, pag. 201.

<sup>15</sup> P. FELTRIN, S. ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci Editore, Roma 2014, pag. 216.

<sup>16</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, 2013, pag. 35.

<sup>17</sup> La tesi maggioritaria in giurisprudenza, che si basa sul combinato disposto degli artt. 36 Cost. e 2099 cc., ha inteso risolvere il problema empirico della estensione delle clausole retributive contenute nei contratti collettivi ai soggetti del rapporto di lavoro non obbligati al rispetto di tali clausole, attraverso un’operazione di equità sociale (*ex multis*, Corte costituzionale n. 263/1994)

il dato empirico ci dice che sostanzialmente la *membership* è stabile<sup>18</sup> e che le riduzioni sono contenute e spiegabili con le diverse criticità che le aziende devono affrontare.

Poi, tra le ragioni della tenuta delle associazioni datoriali vi è sicuramente la complessità dell'offerta associativa, che è ricca ed articolata, coinvolgente e più pervasiva nel rapporto tra associazione ed aziende di quanto si possa credere. Le associazioni datoriali sono vere e proprie infrastrutture tra imprese, che nelle articolazioni creano valore per la singola azienda e il singolo imprenditore; è una peculiarità che va riconosciuta in quanto tale e apprezzata per i sottosistemi di cui si compone.

A parere di chi scrive, poi, l'associazionismo in generale, e quindi anche quello imprenditoriale, è un fattore centrale per la tenuta democratica di un paese e per il suo sviluppo<sup>19</sup>. Si può dire che il grado di *civiness* di un paese sia fortemente correlato alla densità di libere associazioni di varia natura che insistono sul territorio<sup>20</sup>. In questo senso, è da vedere come un segnale positivo l'interesse che il nostro legislatore ha riservato al c.d. terzo settore, recentemente oggetto di una nuova normativa<sup>21</sup>; mentre lo stesso riconoscimento non è avvenuto in materia giuslavorista, ove il Jobs Act ha ridimensionato il ruolo delle parti sociali<sup>22</sup>.

### **3. Il sistema d'offerta associativo**

#### **3.1 La struttura di Confartigianato Imprese Varese**

La struttura in cui si inserisce Confartigianato Imprese Varese è complessa.

In generale, si tenga presente che, di solito, le principali strutture di un sistema associativo sono: l'associazione provinciale, l'associazione regionale, la confederazione nazionale. In alcuni territori, vi sono anche le categorie (ma non è il caso di Varese) e le strutture di scopo (le società collegate all'associazione. Alcune organizzazioni hanno creato delle *umbrella*

---

<sup>18</sup> P. FELTRIN, S. ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci Editore, Roma 2014, pag. 107.

<sup>19</sup> A. DE TOQUEVILLE, *La democrazia in America*, Einaudi, 2006.

<sup>20</sup> R. D. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1994.

<sup>21</sup> Il 02/08/18 il Consiglio dei Ministri ha approvato D.lgs. 117/17 (Codice del Terzo settore) in via definitiva.

<sup>22</sup> Cfr. F. PIGNATTI MORANO, *Jobs Act: più legge meno contratto?*, in Bollettino Adapt 23 ottobre 2015; F. CARINCI, *Jobs Act, atto II. La legge delega sul mercato del lavoro*, Working Paper Adapt, gennaio 2015.

*association*, come ad esempio Rete Imprese Italia<sup>23</sup>, di cui fa parte Confartigianato.

In primo luogo, in senso verticale, Confartigianato Imprese Varese aderisce alla Confederazione nazionale di Confartigianato Imprese, che ha sede a Roma.

Confartigianato Imprese nasce nel 1946 e ad oggi è la più grande rete europea di rappresentanza degli interessi e di erogazione di servizi all'artigianato e alle piccole imprese. Si compone di 109 Associazioni territoriali, 21 Federazioni regionali, 12 Federazioni di categoria, 44 Associazioni di mestiere. Attualmente vanta 700.000 imprese associate. Ci sono 1100 sedi sul territorio italiano. All'associazione sono collegate 276 società di servizi e 4 reti nazionali che assistono la persona – imprenditore e la sua famiglia nell'esercizio di diritti e doveri di legge: INAPA, Istituto nazionale di patronato, svolge in tutta Italia le attività di assistenza e consulenza per la tutela sociale e per le prestazioni del welfare peculiari dell'artigianato; CAAF, Centro autorizzato di assistenza fiscale, assiste pensionati e lavoratori dipendenti nella compilazione delle denunce dei redditi e dei modelli reddituali; ANAP, Associazione nazionale anziani e pensionati, punto di riferimento per la terza età, attiva in tutte le province italiane per rappresentare, tutelare e promuovere gli interessi dei pensionati artigiani e degli anziani; ANCOS, Associazione nazionale comunità sociali e sportive, impegnata nell'organizzazione e valorizzazione delle attività legate al tempo libero.

Secondariamente, Confartigianato Imprese Varese aderisce anche all'associazione regionale, cioè a Confartigianato Lombardia che ha sede a Milano.

Infine, nella struttura verticale, Confartigianato Imprese Varese è l'associazione di livello provinciale.

Ad essa sono riferibili le norme del codice civile in materia di associazionismo (art. 14 e seguenti del codice civile). Le associazioni rappresentano, infatti, una delle forme aggregative che il nostro ordinamento riconosce e tutela.

---

<sup>23</sup> Il 30 ottobre del 2006 si costituisce a Roma il “Patto del Capranica” (il nome deriva dalla sala che ha ospitato la manifestazione), a cui aderiscono cinque Organizzazioni imprenditoriali- – Casartigiani, CNA, Confartigianato Imprese, Confcommercio – Imprese per l'Italia, Confesercenti – che decidono di esternare in modo unitario il proprio dissenso rispetto ad alcuni provvedimenti contenuti nella Legge Finanziaria dell'allora Governo Prodi. È la prima evidenza di un processo di creazione di una rete tra le cinque Organizzazioni, un collegamento strutturato secondo una modalità informale, che comporta la produzione di documenti condivisi e la scelta di adottare portavoce unitari ai tavoli di concertazione istituzionale, governativa e parlamentare. La traduzione del “patto del Capranica” in una identità associativa strutturata, destinata a sviluppare la propria iniziativa programmatica, ha portato alla costituzione di R.E TE. Imprese Italia il 10 maggio 2010.

Confartigianato Imprese Varese è un'associazione non riconosciuta e pertanto, diversamente dalle associazioni riconosciute, non ha né personalità giuridica né autonomia patrimoniale. Le associazioni non riconosciute – che sono dotate di un fondo comune – rispondono delle obbligazioni contratte con il fondo comune e delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione. È proprio nella responsabilità personale degli amministratori che va individuata la principale differenza tra associazioni riconosciute e associazioni non riconosciute.

Alla base della costituzione di un'associazione vi è un atto di autonomia contrattuale, il contratto di associazione, che ha natura consensuale e, materialmente, è rappresentato da due distinti documenti: l'atto costitutivo e lo statuto<sup>24</sup>.

Dallo statuto si rileva che Confartigianato Imprese Varese, che ha sede a Varese, è una libera associazione apartitica, autonoma, indipendente e senza fini di lucro.

Confartigianato Imprese Varese è l'espressione unitaria della rappresentanza delle imprese artigiane, delle micro, piccole e medie imprese, secondo l'accezione europea, dei settori industriali, commerciali, dei servizi e del terziario, nonché di tutte le forme del lavoro autonomo, indipendente e cooperativo.

Confartigianato Imprese Varese ha la titolarità della generale rappresentanza politico-economica e sindacale sulle questioni istituzionali sul territorio ed è suddivisa in 6 sedi territoriali (Varese, Gallarate, Busto Arsizio, Saronno, Luino, Tradate) a cui si aggiungono 4 recapiti (Arcisate, Gorla Minore, Sesto Calende e Gemonio) e la sede provinciale di Varese. Le imprese hanno come punto di riferimento la sede più vicina al Comune in cui operano.

A caratterizzare l'associazione dagli altri contratti dello stesso tipo presenti nel nostro ordinamento, è innanzitutto la sua struttura. Tale istituzione, infatti, è a struttura aperta e prevede la possibilità di nuove adesioni senza che la struttura contrattuale sia modificata. L'adesione all'associazione può essere sia contestuale alla sua costituzione, che successiva. Giuridicamente, quest'ultima ha la stessa natura della partecipazione originaria.

La posizione di parte nel rapporto di associazione è rappresentata dalla qualità di associato, che fa sorgere in capo a un soggetto la titolarità di diritti e doveri che derivano dal contratto associativo e per i quali vige il principio di

---

<sup>24</sup> Lo statuto di Confartigianato Imprese Varese è consultabile sul sito istituzionale: [http://www.asarva.org/wp-content/uploads/2013/01/Statuto\\_Sociale1.pdf](http://www.asarva.org/wp-content/uploads/2013/01/Statuto_Sociale1.pdf).

uguaglianza. Nel nostro caso, gli associati sono le imprese che aderiscono a Confartigianato Imprese Varese e che vengono, appunto, “tesserate”.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna di Confartigianato Imprese Varese, questa vede la presenza di numerosi organi. Sono organi di Confartigianato Imprese Varese: il Presidente Provinciale; il Congresso Provinciale; il Consiglio Provinciale; la Giunta Esecutiva; la Commissione Disciplinare; il Collegio Sindacale. Vi è poi la figura del Direttore Generale, il vertice delle strutture del Sistema Confartigianato Imprese Varese con tutte le attribuzioni inerenti alla sua carica ed alle responsabilità che ne conseguono. È proposto dal Presidente Provinciale e nominato dal Consiglio Provinciale. Il Direttore Generale è componente di diritto dei Consigli di Amministrazione delle società del Sistema di Confartigianato Imprese Varese. Egli guida il processo di attuazione dell'indirizzo strategico messo a punto dagli Organi statutari, lo traduce in programmi e piani condivisi dalla struttura del Sistema e garantisce che ogni articolazione di essa agisca coerentemente.

L'associazione provinciale, che è la struttura territoriale portante, a sua volta promuove e controlla le società di servizi ad essa collegate, il patronato, i consorzi, gli enti bilaterali.

Confartigianato Imprese Varese partecipa al 100% a Caf Artser S.r.l., società mediante la quale fornisce servizi tradizionali e innovativi ad oltre 4.000 imprese. Nel 2017, Caf Artse s.r.l. ha acquisito anche l'analogia società di servizi facente capo a Confartigianato Lomellina. Sempre collegata all'associazione ci sono: Moa – Mutua Ospedaliera Artigiani, Società di Mutuo Soccorso, che offre alle imprese e ai loro familiari assistenza medica, ospedaliera e specialistica; Fondazione San Giuseppe, che si propone di operare nel territorio con iniziative di impegno sociale; ConfidiSystema che garantisce linee di finanziamento su misura e a basso costo oltre all'assistenza per contributi nazionali e territoriali.

Ruotano attorno all'associazione anche alcuni gruppi organizzati con diverse finalità: Giovani Imprenditori, che favoriscono lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile; Donne Imprese, che sostengono le donne artigiane nell'attività sindacale, economica e sociale; Anap – Associazione Nazionale Artigiani e Pensionati, che rappresenta e difende artigiani anziani e pensionati.

### **3.2 Gli stakeholder dell'associazione e il territorio su cui lavora**

Le imprese attive in provincia di Varese, a fine 2017, sono 61.543 (-0, 27% rispetto a inizio anno) su un territorio che ha registrato 3.838 cessazioni e la nascita di 3.892 nuove aziende.

Nel 2017, le imprese associate a Confartigianato Imprese Varese sono 7.873, in sensibile diminuzione, con un – 5% rispetto all'anno precedente nel settore comunque più numeroso, cioè il manifatturiero. Le aziende associate provengono dai seguenti settori: 2529 manifatturiero; 2321 edilizia, 844 commercio, 277 trasporto, 15 agricoltura, 1350 servizi, 302 terziario avanzato, 165 turismo e 70 da altri settori.

Per quanto riguarda il territorio varesino, che necessariamente va studiato e tenuto in considerazione per capire come può operare una associazione datoriale in uno specifico contesto, si tenga presente quanto segue, che è il sunto di un'analisi elaborata da PWC Advisory S.p.a a fine 2016 su commissione di Confartigianato Imprese Varese.

Il territorio di Varese, che è la quarta provincia lombarda per numero di abitanti, è storicamente un luogo attrattivo e che richiama continuamente nuovi residenti; tuttavia, il saldo migratorio, pur essendo sempre positivo per il territorio, è in netta decrescita. Vi è il rischio di una inversione di tendenza, data anche dal potenziamento della vicina città di Milano.

Lo sviluppo dei settori della ricerca e dell'innovazione è un fattore chiave su cui bisognerebbe puntare ed è già stato in altre città il motore della crescita del territorio. Il modello di sviluppo si orienta ormai verso l'economia della conoscenza. Tutti i settori innovativi (hi-tech medico, biotecnologie, *advanced manufacturing*) e i settori della creatività (design, ideazione del prodotto, marketing) danno un vantaggio competitivo esclusivo e guidano la prosperità dell'economia. In termini occupazionali, questo settore avrà sempre quote marginali, ma porterà benessere all'intera collettività, che sarà sempre più orientata verso un'economia di servizi.

Milano, ad esempio, sta seguendo questo orientamento, favorendo l'integrazione del settore manifatturiero con quello dell'innovazione e della creatività, promuovendo la formazione, la ricerca e l'impiego delle nuove tecnologie a favore dell'attività delle imprese. L'area di Expo si sta, poi, configurando come un polo che potrebbe essere il motore della ricerca e dell'innovazione di tutto il Nord Ovest lombardo.

È ormai innegabile come cresca sempre più l'importanza di "fare rete", sia attraverso piattaforme di dialogo e concertazione, sia attraverso sistemi di connessioni intelligenti, per mettere a sistema le opportunità legate ai flussi di persone, dati/informazioni, merci, risorse economiche. L'associazione è inserita bene e deve continuare a esserlo nella struttura di rete del territorio e sui flussi ad essa collegati.

Per ciò che maggiormente rileva in questa sede, tra i vari scenari di sviluppo su cui bisognerebbe, secondo PWC, investire, vi è anche il flusso delle risorse

umane nelle aziende, che vanno supportate nella identificazione e nello sviluppo dei processi di cambiamento del management; nelle necessità formative, collegate all'apprendimento per le risorse in azienda di nuove competenze; nella ristrutturazione di piattaforme integrate di collaborazione tra settore privato e pubblico.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro in Provincia di Varese, da tenere in considerazione per capire in che rete si inserisce l'associazione nel momento in cui assume un ruolo decisivo in materia di politiche attive e transizioni occupazionali, si tenga presente la seguente ricerca.

L'Osservatorio sul Mercato del Lavoro di Confartigianato Imprese Varese ha recentemente affrontato un nuovo studio del mercato del lavoro in provincia di Varese, secondo i dati a disposizione dell'associazione.

Il campione preso a riferimento comprende le sole aziende per le quali sono stati elaborati i cedolini paga mensili:

- da luglio 2013 a giugno 2018: sono escluse dalla elaborazione statistica le aziende già costituite che, nel corso del lasso di tempo preso a riferimento, hanno “trasferito” l'elaborazione dei cedolini paghe presso altro consulente o viceversa provengono da un altro consulente. Sono incluse le aziende che si sono neo costituite nel periodo in esame o, viceversa, che hanno cessato la propria attività nel medesimo periodo. Il campione in base al quale sono state elaborate le statistiche è dato da 1.917 aziende (per un totale di 12.662 lavoratori, dipendenti e collaboratori). I comparti produttivi maggiormente rappresentati sono la “meccanica di produzione” con 294 aziende e 2.868 lavoratori, “l'edilizia” con 429 aziende (2.330) lavoratori e “altri servizi alla persona e alle imprese” con 180 aziende e un totale di 1.289 lavoratori;

- tra luglio 2017 e giugno 2018: il campione in base al quale sono state elaborate le statistiche è dato da 1.620 aziende per un totale di 9.150 lavoratori, dipendenti e collaboratori. I comparti produttivi maggiormente rappresentati sono quello della “meccanica di produzione”, con 275 aziende e 2.421 lavoratori, “l'edilizia” (338 aziende e 1.532 lavoratori) e “altri servizi alla persona e alle imprese”, che conta 146 aziende e 877 lavoratori;

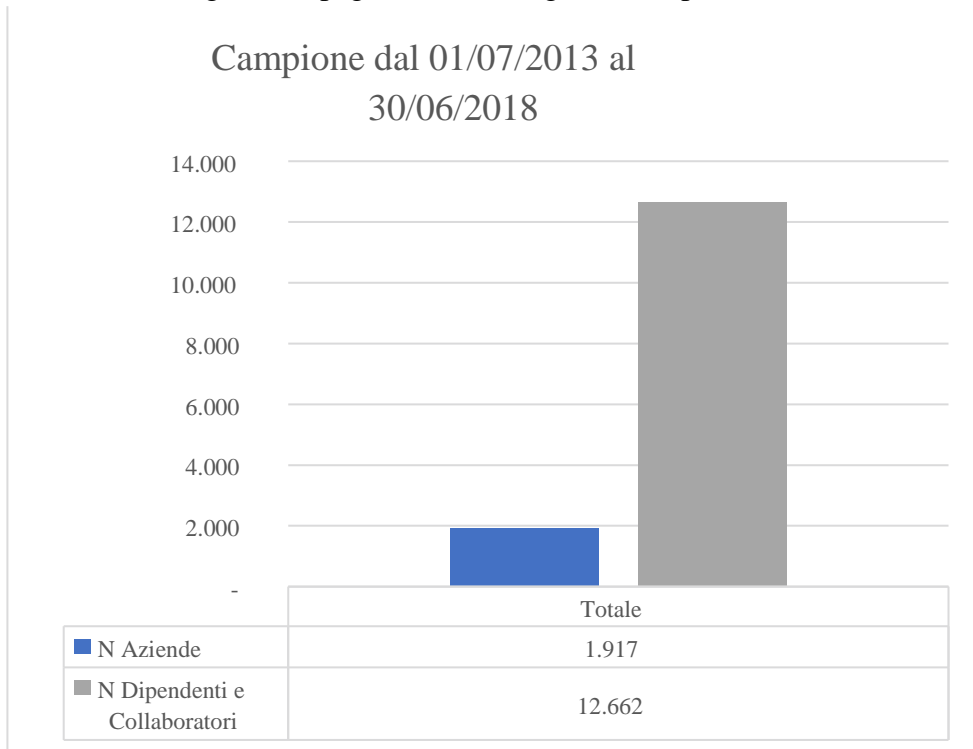
- mese per mese, da luglio 2017 a giugno 2018: il campione in base al quale sono state elaborate le statistiche è il medesimo della precedente analisi; nel corso dell'anno sono state monitorate e analizzate 1.590 nuove assunzioni.

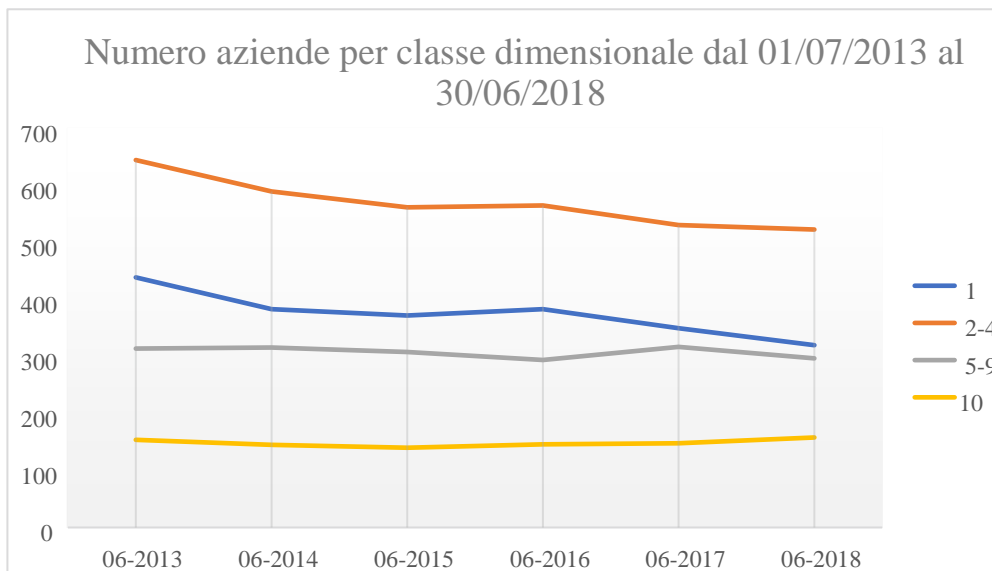
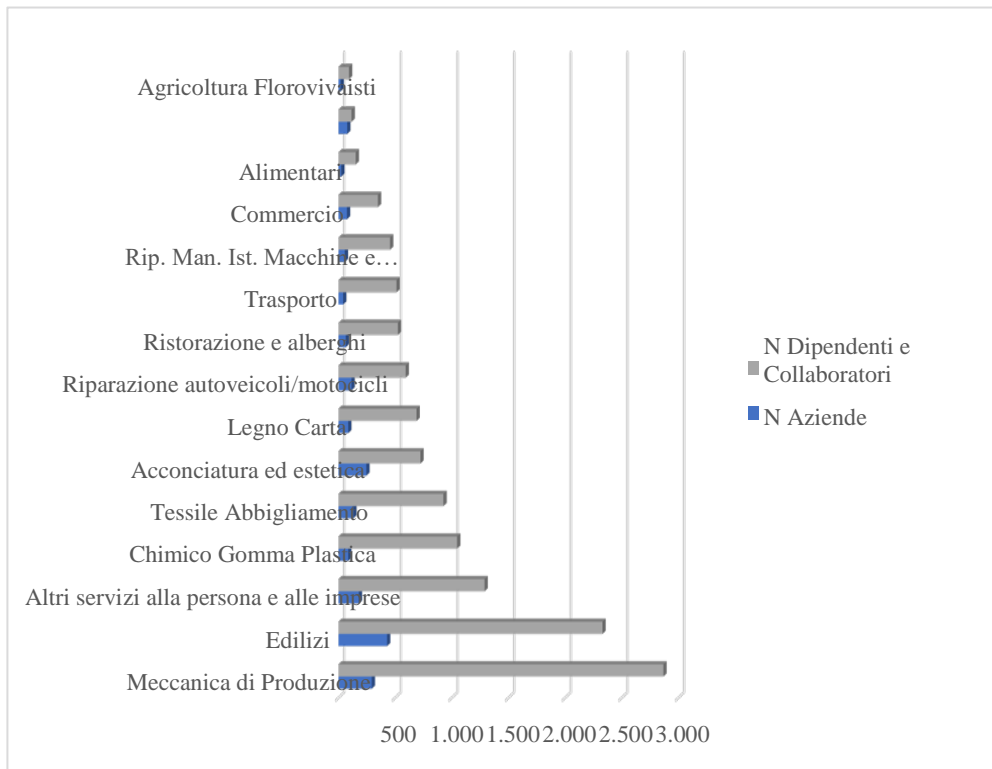
Si riportano, nel proseguo, i risultati delle tre diverse analisi effettuate e rese pubbliche anche sul sito dell'associazione ad agosto 2018.

I dati sono certamente parziali perché riguardano solo alcune aziende site in provincia di Varese; allo stesso tempo, però, l'indice di affidabilità è elevato,



poiché la platea di riferimento è ampia e i dati sono certi, così come elaborati dal software di gestione paghe di Confartigianato Imprese Varese.





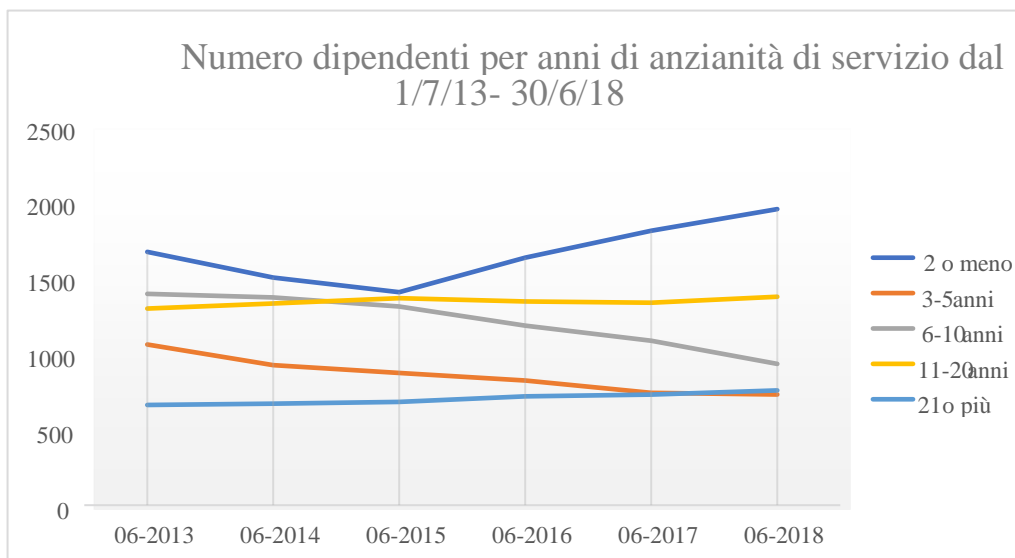
*Analisi da luglio 2013 a giugno 2018*

*Media dipendenti per azienda*

A luglio 2013 le aziende con un solo dipendente erano il 28,29% del campione contro il 24,65% del giugno 2018; nell'arco del tempo preso in esame sono diminuite di circa il 13%. Le aziende che occupavano da due a quattro dipendenti erano, al luglio 2013, il 41,56% del campione contro il 40,29% del giugno 2018 (-3%). Al luglio 2013 le aziende che occupavano da 5 a 9 dipendenti erano il 20,23% del campione contro il 22,88% del giugno 2018 (+13.1%). A luglio 2013 le aziende che occupavano più di dieci dipendenti erano il 9,92% del campione contro il 10,2% del giugno 2018: +2,82%. A giugno 2018 il 64,95% delle aziende occupa fino a quattro lavoratori dipendenti, con una diminuzione rispetto al luglio 2013 pari al 4,9%.

I dati (periodo 2013/2018: - 19%) confermano che hanno maggiori difficoltà a rimanere competitive le aziende meno strutturate (ovvero fino a quattro dipendenti). Le aziende con più dipendenti si sono invece avvalse della possibilità, mediante ristrutturazioni interne dei processi produttivi, di razionalizzare i costi e di innovare i propri prodotti, ricercando al contempo nuovi mercati.

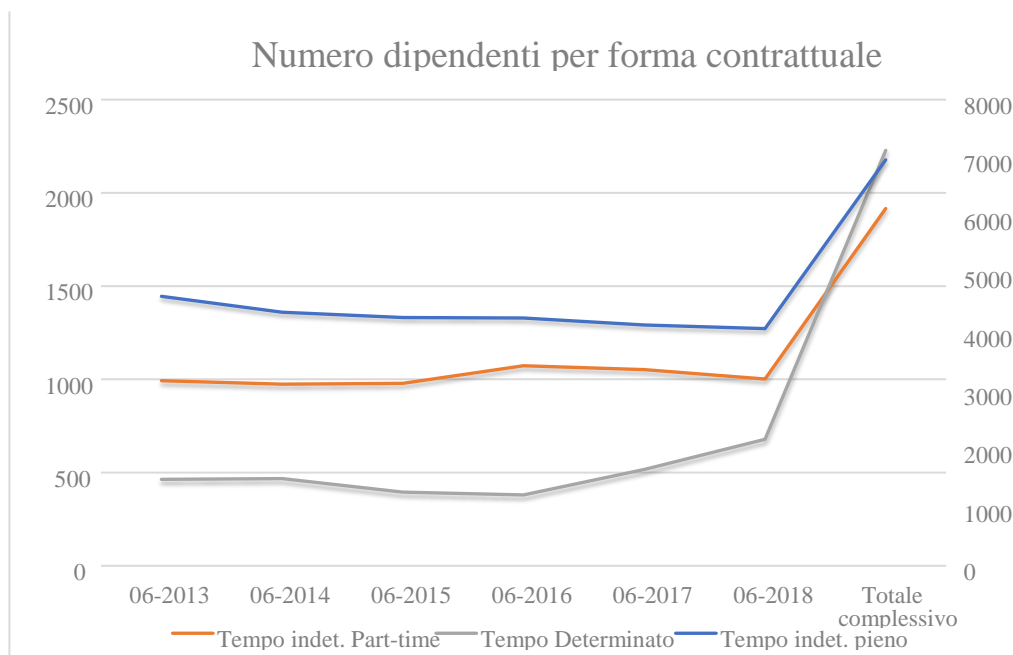
A luglio 2013 il 64,37% dei lavoratori del campione preso a riferimento era rappresentato da uomini; il 35,63% da donne. A giugno 2018 gli uomini erano il 64,33% e le donne il 35,67%. Rispetto al periodo 2009–2013 non vi sono stati spostamenti significativi (64,2% vs 35,8%).



### *Anzianità aziendale*

Il grafico bene evidenzia, anche in presenza di una importante crisi congiunturale, come gli imprenditori titolari di aziende artigiane e Pmi in generale abbiano cercato di preservare in ogni modo le professionalità presenti in azienda. A luglio 2013 il 32,30% dei lavoratori subordinati del campione preso a riferimento aveva una anzianità aziendale superiore ai dieci anni contro una media, nel gennaio 2009, del 22,5%.

A giugno 2018 tale dato è pari al 37,10%, a riprova dell'importanza data al mantenimento in azienda delle professionalità con maggiore esperienza. Dal luglio 2015 al giugno 2018 per effetto della flebile ripresa economica, ma soprattutto in conseguenza a un aumento di fiducia degli imprenditori, abbiamo assistito a un aumento di nuove assunzioni e di giovani, tanto che in termini percentuali i lavoratori con una anzianità fino a cinque anni hanno raggiunto quota 46,68% con un aumento rispetto al 2015 pari a quasi il 19%.



### *Forma contrattuale lavoratori dipendenti*

Nonostante, negli ultimi anni, in provincia si sia assistito a una progressiva diminuzione di lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato, nelle Pmi a luglio 2013 il 92,39% dei lavoratori dipendenti aveva un contratto di lavoro senza scadenza. Solo il 7,61% dei lavoratori era a tempo determinato. A luglio 2015 avevamo il 93,03% dei lavoratori a tempo indeterminato e il 6,97% di lavoratori con contratto a termine.

Dal 2015, per effetto della ripresa congiunturale e in presenza di nuove assunzioni, i contratti a termine sono saliti di quasi il 70% arrivando a rappresentare l'11,80% del totale dei lavoratori subordinati. Da evidenziare, comunque, che viene confermata la preferenza degli imprenditori titolari di Pmi ad avere all'interno della propria azienda personale stabile.

In relazione al part-time i lavoratori con contratto a tempo ridotto sono passati dal 16,33% del luglio 2013 al 17,42% di giugno 2018, a riprova del fatto che le imprese artigiane e le Pmi, anche in periodi di crisi congiunturale, non hanno diminuito l'orario di lavoro per ridurre i costi del personale.

### *Saldi assunzioni e licenziamenti per comparto*

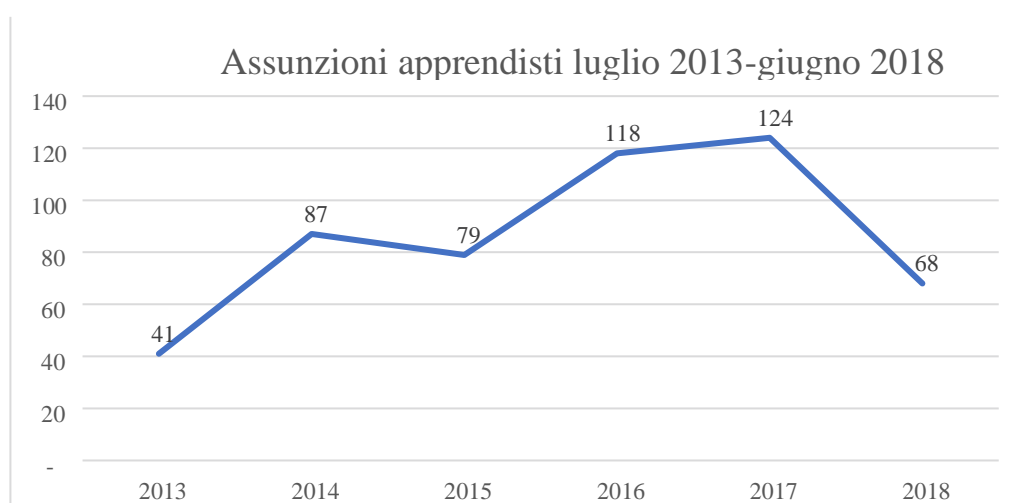
L'analisi statistica conferma che, dal punto di vista occupazionale, il periodo 2013/2018 è stato difficile a causa della grave crisi congiunturale che,

almeno fino al 2015, ha prodotti i suoi effetti. Dal luglio 2013 al giugno 2018 si è avuto un calo occupazionale totale pari all'8,09% e quasi tutti i comparti hanno registrato la flessione del numero di lavoratori dipendenti subordinati.

Si è passati dal -20,74% del comparto “altri servizi alla persona e alle imprese” al 27,16%, in territorio negativo, del comparto tessile e abbigliamento fino al -16,27% per il comparto dell’edilizia. Si sono salvati solo il comparto Ristorazione e Alberghi con un saldo positivo pari al 9,66% (da evidenziare tuttavia il campione poco significativo) e le aziende impegnate nel comparto chimico-gomma-plastica, che ha fatto segnare un +8,96%.

Anche il comparto della Meccanica di produzione - che nel periodo 2009/2013 aveva subito un’importante flessione pari al 16,1% - ha fatto segnare una performance positiva tra il 2013 e il 2018, con un aumento occupazionale del 5,57%.

Essendo la Provincia di Varese caratterizzata da un’elevata concentrazione di imprese manifatturiere con importanti percentuali sia in relazione agli addetti sia in riferimento al valore aggiunto, c’è da rilevare che la situazione congiunturale negativa ha creato di conseguenza anche importanti difficoltà alle aziende che, per tipologia di attività, offrono servizi a tali imprese.



### *Apprendistato*

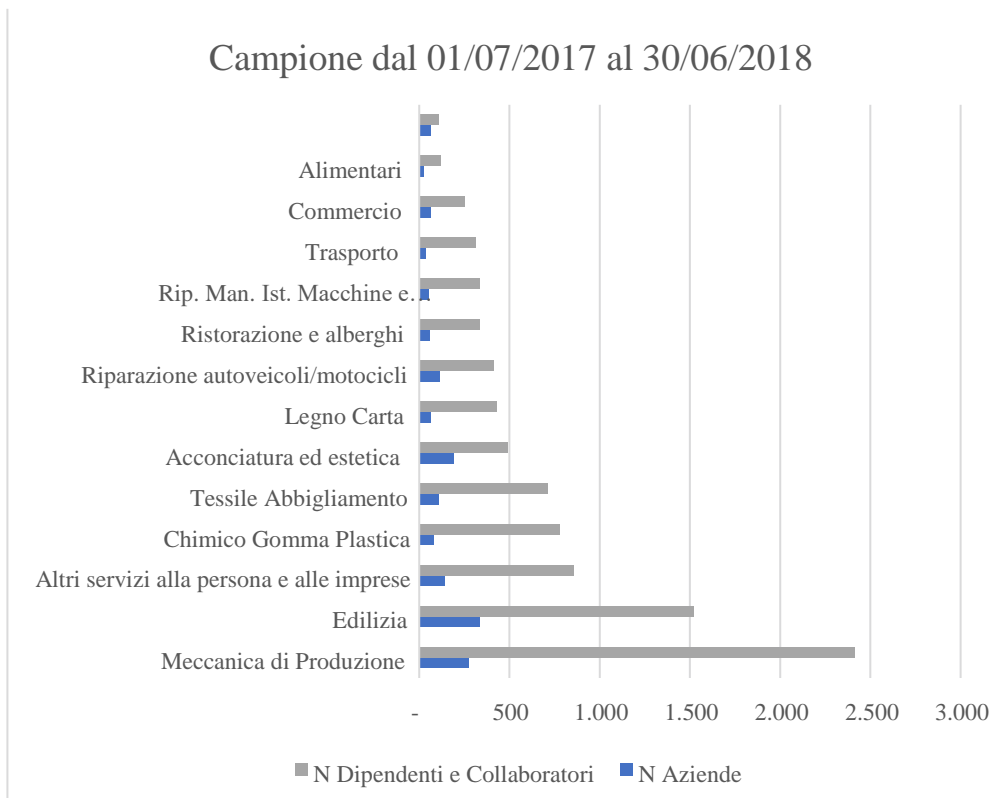
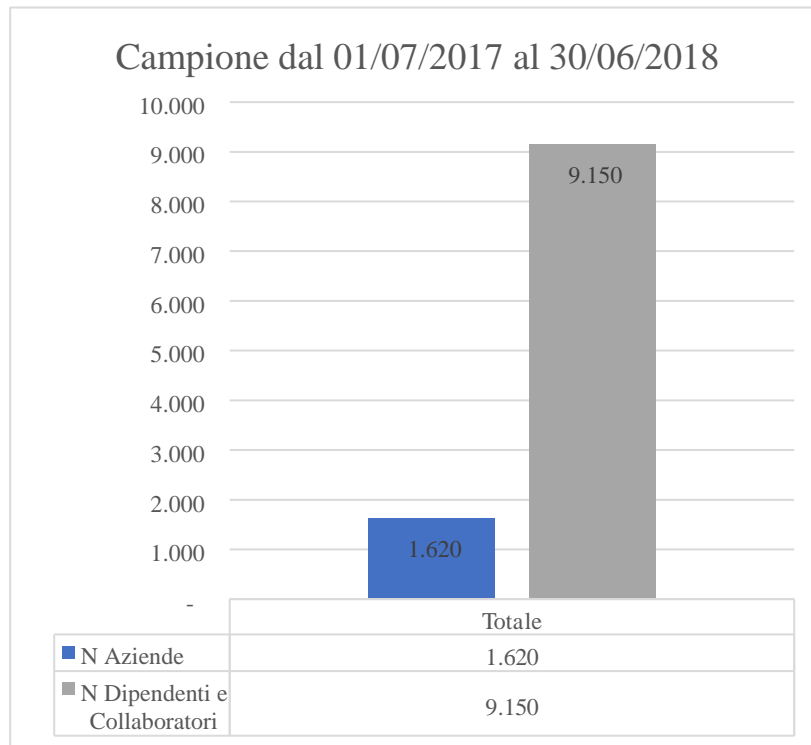
Nel periodo 2013-2018 abbiamo assistito ad una contrazione dell’assunzioni di apprendisti pari al 36%. Come per tutte le altre tipologie contrattuali si è assistito quindi a una forte riduzione di nuove assunzioni. C’è da aggiungere inoltre che il contratto di apprendistato ha risentito negativamente dell’incertezza normativa e giuridica. Tra il 2013 e il 2018 sono state, infatti,

promulgate diverse normative con contenuti anche diversi e questo ha influito sulla disponibilità degli imprenditori ad assumere con tale tipologia contrattuale. Terminati gli effetti della crisi congiunturale e intervenuta nel corso del 2015 una modifica normativa che ha reso maggiormente appetibile l'assunzione degli apprendisti, si evidenzia un aumento percentuale nel 2016 del 49,37%, del 5,08% nel 2017 e del 9,68% nel 2018.

*Analisi da luglio 2017 a giugno 2018*  
*Media dipendenti per azienda*

Nel luglio 2017 le aziende con un solo dipendente erano pari al 27,24% del campione contro il 25,80% del giugno 2018: - 5,23%. Le aziende che occupavano da due a quattro dipendenti erano, sempre al 2017, il 38,83% del campione contro il 39,68% del giugno 2018: + 3%. A luglio 2017 le aziende che occupavano da 5 a 9 dipendenti erano pari al 22,67% del campione contro il 22,05% del giugno 2018; nell'arco del periodo preso in esame sono diminuite del 2,73%. Nel luglio 2017 le aziende che davano lavoro a più di 10 dipendenti erano pari all'11,23% del campione, contro il 12,47% del giugno 2018: +11,04%. A giugno 2018 il 65,48% delle aziende occupa fino a quattro lavoratori dipendenti con una diminuzione rispetto al luglio 2017 (66,07%) pari allo 0,9%.

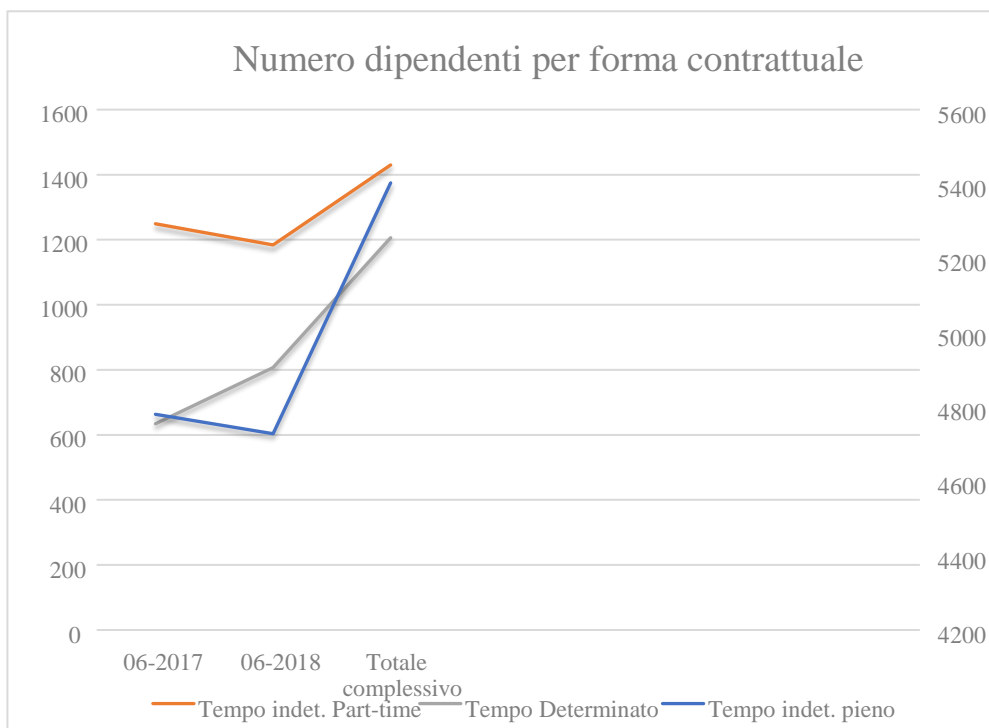
I dati (periodo 2008/2012: -19% e periodo 2013/2018: - 4,9%) confermano che hanno maggiori difficoltà a rimanere competitive le aziende meno strutturate con un numero di dipendenti fino a 4. Le aziende con più dipendenti si sono avvalse della possibilità, mediante ristrutturazioni interne dei processi produttivi, di razionalizzare i costi ma anche di innovare i propri prodotti e ricercare nuovi mercati.







A luglio 2017 il 64,50% dei lavoratori del campione preso a riferimento erano uomini; il 35,50% donne. A giugno 2018 il 64,15% sono uomini e il 35,85% donne. Anche rispetto ai periodi 2009– 2013 (64,2% vs 35,8%) e 2013-2017 (64,37% vs 35,63%) non vi è stato alcuno spostamento significativo.



### *Forma contrattuale lavoratori dipendenti*

Nonostante la progressiva diminuzione di lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato nelle piccole e medie imprese, artigiane e non, a giugno 2018 l'88% dei lavoratori dipendenti risultava assunto con contratto di lavoro senza scadenza. Solo il 12% dei lavoratori era a tempo determinato. A luglio 2017 era pari al 90,50% il numero di lavoratori a tempo indeterminato e al 9,50% il dato relativo ai lavoratori con contratto a termine.

Dal luglio 2017 al giugno 2018, per effetto della ripresa economica e in presenza di nuove assunzioni, i contratti a termine sono aumentati del 2,84% del totale dei lavoratori subordinati. Da evidenziare, comunque, che – a fronte della presenza, a giugno 2018, dell'88% di lavoratori con contratto a tempo indeterminato - viene confermata la preferenza degli imprenditori di imprese artigiane e Pmi ad assumere all'interno della propria azienda personale stabile.

In relazione al part-time i lavoratori con contratto a tempo ridotto sono passati dal 18,75% del luglio.

2017 al 17,63% del giugno 2018, a riprova del fatto che le Pmi, anche in periodi di crisi congiunturale, non sono propense a diminuire l'orario di lavoro per contenere i costi del personale.

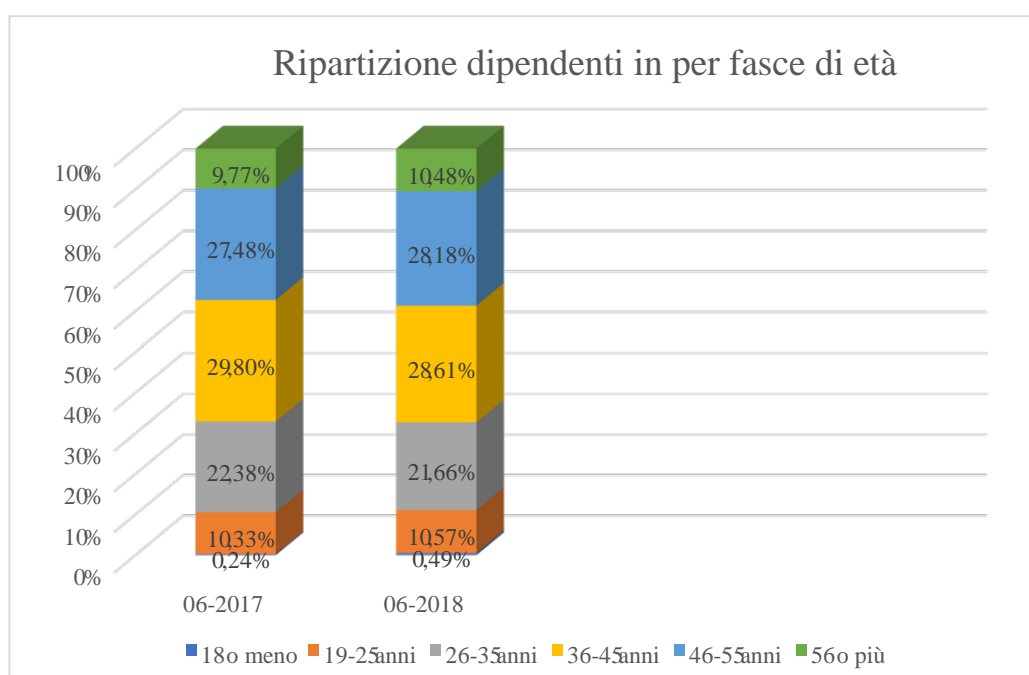
### *Saldi assunzioni e licenziamenti per comparto*

Le analisi statistiche confermano che, dal punto di vista occupazionale, il periodo 2013/2018 è stato difficile a causa della grave crisi congiunturale che, almeno fino al 2015, ha prodotto i suoi effetti. Dal luglio 2013 al giugno 2018 si è registrato un calo occupazionale totale pari all'8,09% e quasi tutti i comparti hanno subito flessioni in termini occupazionali di lavoratori dipendenti subordinati.

Si va dal 20,74% di flessione del comparto "altri servizi alla persona e alle imprese" al -27,16% del comparto tessile e abbigliamento fino al -16,27% fatto registrare dall'edilizia. Si salvano solo il comparto Ristorazione e Alberghi con un saldo positivo pari al 9,66% (da evidenziare tuttavia il campione poco significativo) e le aziende impegnate nei settori chimico-gomma-plastica (con un +8,96%) e della Meccanica di produzione che, dopo aver subito nel periodo 2009-2013 una flessione pari al 16,1%, ha registrato una performance positiva tra il 2013 e il 2018 con un aumento occupazionale pari al 5,57%.

In relazione al periodo luglio 2017 – giugno 2018 siamo in presenza di una piccola contrazione dell'occupazione (pari a circa lo 0,5%) ma si evidenziano performance molto diverse a seconda del comparto produttivo preso a

riferimento. Si va dalla flessione del 9,9% dell'edilizia alla riduzione del 50% registrata dal comparto tessile fino al +22,64% della plasticachimica e al +11,55% della meccanica di produzione. Gli "altri servizi alla persona e alle imprese" sono in campo positivo con un +8,51%, a riprova che nel territorio la congiuntura economica è in via di miglioramento. Si conferma, tuttavia, la tendenza, per alcuni comparti quali quelli dell'edilizia e del tessile, ad essere in una crisi strutturale dovuta a variabili che vanno oltre quella congiunturale.



Età media dipendenti in forza – 2013 / 2018 I dati confermano che chi ha “pagato” in misura maggiore la crisi sono stati i più giovani. Il calo delle assunzioni e la preferenza degli imprenditori titolari di Pmi a mantenere in azienda il personale con maggiore anzianità e con maggiore professionalità si è tradotto nel periodo luglio 2013-giugno 2015 in un calo del 22,07% del numero di dipendenti con età compresa dai 19 ai 25 anni. Con l'affievolirsi della crisi congiunturale e il contestuale aumento della fiducia e delle assunzioni, dal luglio 2015 al giugno 2018 abbiamo assistito a un aumento occupazionale dei giovani dai 18 ai 25 anni pari al 13,66%.

In relazione ai lavoratori subordinati di età compresa dai 26 ai 45 anni è evidente una costante diminuzione del personale, sceso dal 58,04% del luglio 2013 al 50,27% di giugno 2018.

Questa fascia di età ha subito la crisi facendo segnare un'importante diminuzione degli occupati e non beneficiando, al pari dei più giovani, della “ripresa” del 2015.

In merito ai lavoratori più strutturati, nella fascia di età oltre i 45 anni, si conferma il trend che li vede tra coloro che hanno subito meno le conseguenze della crisi congiunturale. Questi lavoratori sono passati dal 29,75% del luglio 2013 al 38,66% del giugno 2018, con trend di crescita costanti nel tempo.

#### *Età media dipendenti in forza – 2017 / 2018*

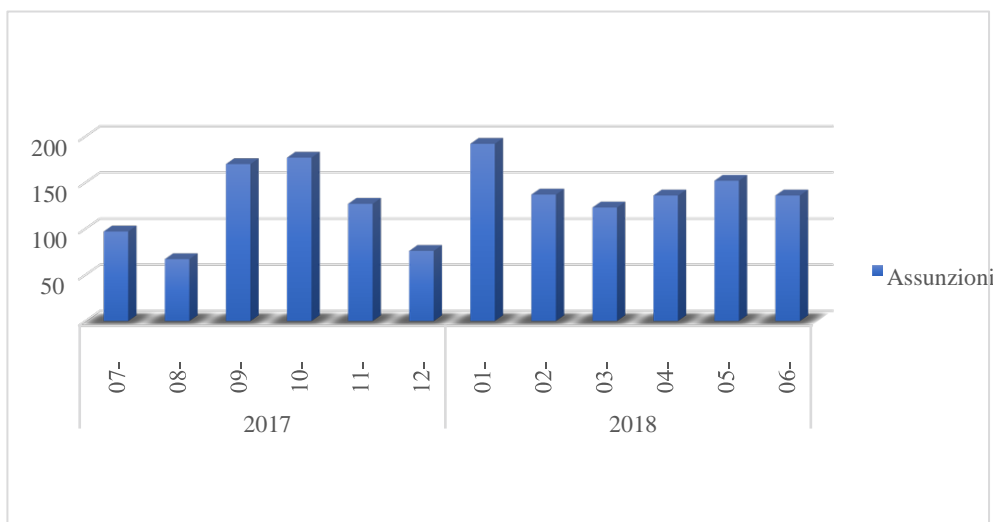
Con la contrazione della crisi congiunturale e in seguito al contestuale aumento della fiducia e delle assunzioni, dal luglio 2017 al giugno 2018 abbiamo assistito a un aumento occupazionale di giovani dai 18 ai 25 anni pari al 4,6%.

In relazione ai lavoratori subordinati con età compresa tra 26 e 45 anni è evidente una costante diminuzione del personale occupato che passa, dal luglio 2017 al giugno 2018, dal 52,18% al 50,27%.

Si tratta, nello specifico, della fascia di età che ha subito più violentemente la crisi, registrando una diminuzione importante degli occupati e che, al contempo, non ha colto, al pari dei più giovani, la ripresa del 2015.

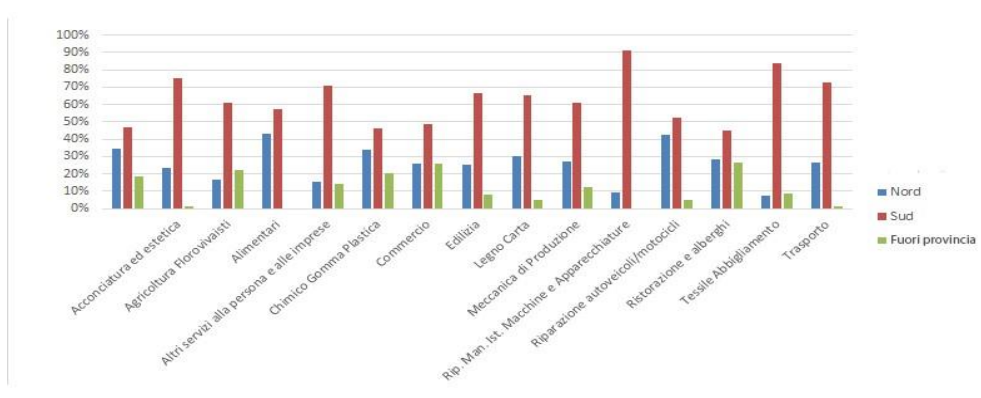
In riferimento ai lavoratori più anziani, ovvero con oltre 45 anni di età, si conferma il trend che li vede come la fascia di età che ha subito meno conseguenze per effetto della crisi congiunturale. Questi lavoratori sono passati dal 37,25% del luglio 2017 al 38,66% del giugno 2018 con trend di crescita costanti nel tempo.

#### *Assunzioni dal 01/07/2017 al 30/06/2018: analisi mese per mese*



Il monitoraggio relativo al trend delle assunzioni per mese nel corso del periodo preso a riferimento (01/07/2017 – 30/06/2018) conferma “i picchi” nei mesi di settembre, ottobre e gennaio. In assenza di incentivi o scadenze gli imprenditori considerano il ritorno dalle ferie e l’inizio del nuovo anno come i periodi migliori per formalizzare nuove assunzioni già programmate nel corso dell’anno. Tali mesi, per molte tipologie aziendali, coincidono altresì con i periodi di maggiore lavoro e produzione.

*Assunzioni dal 01/07/2017 al 30/06/2018 nel nord e nel sud della provincia di Varese*



Il monitoraggio conferma la maggiore vocazione manifatturiera e produttiva del Sud della Provincia di Varese. Con una media del 64%, sono le aziende artigiane e le Pmi della provincia con sede nell’area a Sud del territorio

ad aver effettuato assunzioni nel corso dell'anno. Nei comparti della manutenzione e installazione impianti nel tessile (91% - 84%) e nel settore "servizi alle persone e alle imprese" (71%) troviamo la maggiore concentrazione di aziende nel Sud della Provincia. Numerose aziende del comparto Alimentare (43%), del settore Chimico (34%) e delle riparazioni di autoveicoli (42%) hanno invece sede nel Nord del territorio.

Nel corso dell'anno sono state monitorate e analizzate 1.590 nuove assunzioni: il 37,04% (589) hanno riguardato giovani con meno di 29 anni, il 20,44% (325) stranieri e il 33,27% (529) donne.

In riferimento al totale delle nuove assunzioni effettuate nel corso dell'anno e monitorate dal presente Osservatorio, le "attività manifatturiere" con 630 nuove assunzioni (36,62% delle nuove assunzioni e 35,25% del totale delle aziende) sono il comparto che crea e dà più lavoro nel nostro territorio.

Da evidenziare le ottime performance del settore alimentare nella produzione di pasticceria e gelati con 48 nuove assunzioni, la fabbricazione di macchine utensili con 68 assunzioni e la fabbricazione di occhiali ed apparecchi elettromedicali con 18 nuove assunzioni. Sembra invece conclusa "l'emorragia" di lavoratori nel comparto delle costruzioni che, con oltre 300 nuove assunzioni (di cui più di 150 per installazione e manutenzioni di impianti elettrici e idraulici), prova a recuperare quanto perduto nel corso della lunghissima crisi.

I comparti tessile, del commercio al dettaglio e all'ingrosso, nonché le attività di supporto e servizio alle imprese hanno viceversa mantenuto un trend negativo di assunzioni confermando che in questi comparti la crisi non è solo congiunturale ma anche strutturale.

Da sottolineare poi il caso delle "attività di servizio alla ristorazione" e del "trasporto terrestre" che hanno avuto performance positive molto superiori alla media con 121 e 74 nuove assunzioni.

In relazione alle nuove assunzioni di giovani con meno di 29 anni è da evidenziare che nel comparto manifatturiero oltre il 46% delle assunzioni si riferisce a questa tipologia di lavoratori. Nel dettaglio si sono avute percentuali di assunzioni superiori alla media nelle aziende alimentari, nelle aziende che fabbricano macchinari e apparecchiature, nella fabbricazione di occhiali e montature e nella riparazione di computer e di beni per la casa. Inferiori alla media le assunzioni nei comparti "strutturalmente" in difficoltà quali quello tessile e del commercio.

Il settore delle costruzioni si conferma ormai non più attrattivo per i più giovani; da rilevare nel comparto delle "lavanderie e tintorie" e nel cosiddetto "trasporto terrestre" una accentuata contrazione di nuove assunzioni tra i giovani.

In riferimento alle nuove assunzioni di stranieri, anche in considerazione della tipologia aziendale del campione preso a riferimento, si conferma nelle Pmi un ricorso a lavoratori stranieri superiore alla media. Il 20,44% delle nuove assunzioni nel periodo preso a riferimento riguarda, infatti, stranieri, contro una media territoriale pari a circa il 13%. Se si analizzano i diversi settori e comparti viene confermato che nelle costruzioni si ricorre ancora molto a lavoratori stranieri (24,30%). Anche nelle attività manifatturiere sono stati assunto 96 lavoratori stranieri. Tuttavia, è evidente una contrazione di nuove assunzioni per questa tipologia di lavoratori pari a circa il 5%. Da evidenziare, infine, una performance sopra la media nel settore della “ristorazione con somministrazione” e nelle tintorie e lavanderie.

Circa le nuove assunzioni di donne effettuate nel corso dell’anno (07/2017-06/2018) si conferma la prevalenza di nuove assunzioni in specifici comparti. Il comparto alimentare, il settore tessile e quello per “la pulizia generale di edifici” registrano, infatti, percentuali di nuove assunzioni pari rispettivamente al 62,58%, al 67,38% e al 83,44%. Da evidenziare poi la tradizionale attrattività di personale femminile nelle attività di servizio per la persona, nei servizi di ristorazione con somministrazione e nei servizi di supporto alle imprese dove le assunzioni in rosa sono superiori al 50% del totale. Da sottolineare infine assunzioni superiori al 66% del totale nelle attività di “fabbricazione di occhiali e montature”.

### **3.3 L’offerta associativa di Confartigianato Imprese Varese**

Per avere un’idea dell’offerta associativa<sup>25</sup> di Confartigianato Imprese Varese, si è elaborato un organigramma con i principali servizi posti in essere e si è ipotizzata una collocazione anche per tutte le nuove attività che l’Associazione ha sviluppato in questo ultimo anno in tema di politiche attive e transizioni occupazionali, di cui si dirà nel successivo capitolo.

L’offerta associativa si compone di quattro sottosistemi: rappresentanza degli interessi, servizi, iniziative economiche e welfare associativo. Ciò che preme maggiormente evidenziare, è che non esiste nessun’altra organizzazione in Italia, che non sia una associazione di rappresentanza, che sia contemporaneamente attiva su una gamma così vasta e articolata di attività. Questo è certamente, ad oggi, un vantaggio competitivo nei confronti di tutti coloro che si trovano a competere nell’ambito di una delle offerte del sistema.

---

<sup>25</sup> Termine coniato da R. NORMANN, *Service Management: strategy and leadership in service business*, Wiley; Chichester, 1984.

Per quanto riguarda la “rappresentanza”, anche Confartigianato Imprese Varese segue il trend generale dell’associazionismo italiano: questo aspetto è sempre meno coltivato e rimane certamente all’ombra dei servizi offerti agli associati. Purtroppo, a parere di chi scrive, la rappresentanza a livello territoriale è sempre più sottovalutata e si investe sempre meno in attività di lobby, contrattazione territoriale, seminari, convegni, congressi e stesura e diffusione di documenti. Da un lato, è certamente difficile trovare tratti comuni, valori e interessi condivisi da tutte le aziende associate, soprattutto da quando nessuna associazione si può più permettere di escludere qualcuno per ragioni di appartenenza politica. Dall’altro lato, si sottovaluta la necessità di mantenere una rilevanza pubblica, di costruire un’identità associativa, di ricercare legittimazione sociale. Essere un’associazione forte e attrattiva significa anche essere apprezzati, dall’opinione pubblica come dai propri associati; solo le associazioni fortemente legittimate possono pensare di operare con successo sul territorio e sul mercato politico. Per quanto riguarda la rappresentanza e le politiche attive e le transizioni occupazionali, si rimanda al capitolo successivo, in particolare all’accordo provinciale in materia di apprendistato di primo livello, siglato dall’associazione nel marzo 2016.

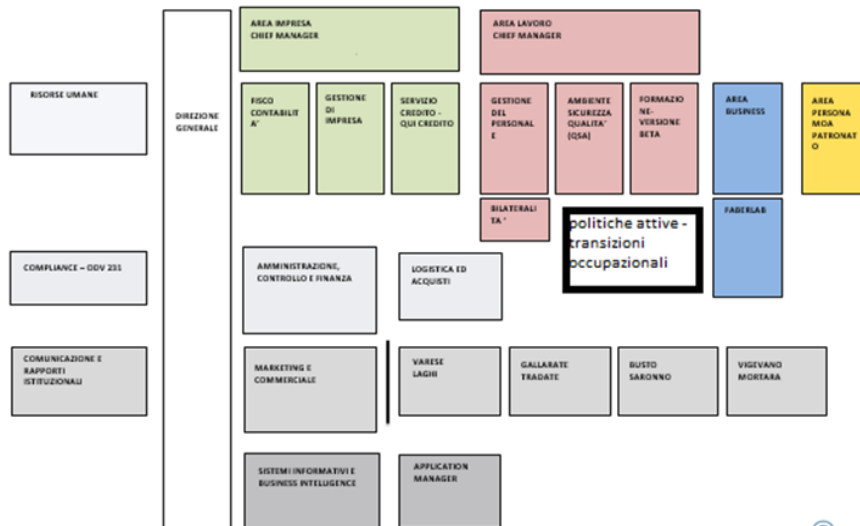
Sempre collegato al mondo della rappresentanza, si tenga presente l’esistenza di ELBA, Ente Lombardo Bilaterale dell’Artigianato, che è nato nel 1993 grazie a un accordo tra le Organizzazioni Artigiane Lombarde, Confartigianato, Cna, Clai, Casartigiani Lombardia e le organizzazioni sindacali dei lavoratori per gestire i vari fondi da erogare, attraverso prestazioni e servizi, alle imprese artigiane e ai loro dipendenti. Anche presso Confartigianato Varese esiste uno sportello Elba che gestisce la richiesta e l’erogazione dei contributi.

In questo periodo storico, come già accennato, acquistano rilievo particolare i cosiddetti “servizi”: essi contrastano il declino delle entrate da tesseramento fornendo ai sindacati e alle associazioni un canale di finanziamento aggiuntivo di sempre maggiore rilievo; offrono motivazioni strumentali, non ideologiche, per quella parte di iscrizioni al sindacato che non dipendono dall’offerta di beni di identità e/o contrattuali; ma anche, come vedremo, assolvono sempre di più ad un ruolo strategico.

Come si può vedere dal grafico dell’organigramma, in Confartigianato Varese, oltre agli uffici e alle risorse dedicate prettamente all’amministrazione e gestione della struttura, vi sono molti uffici e molti dipendenti/collaboratori addetti ai servizi (Confartigianato Varese conta circa 230 dipendenti).



## ORGANIGRAMMA GENERALE



Confartigianato  
Imprese  
ARTSER

In particolare, i servizi offerti agli associati sono i seguenti (senza pretese di esaustività).

- Il servizio paghe e amministrazione del personale, che si sostanzia nell'elaborazione dei cedolini, nella gestione degli adempimenti, nella consulenza sulla contrattualistica e sulla gestione delle risorse umane, con anche una consulenza legale per la risoluzione delle questioni più problematica in materia H.R.
- Vi è poi il servizio formazione, che predispone corsi obbligatori: sicurezza, alimentaristi, RSPP, rappresentanti dei lavoratori, primo soccorso, antincendio, tutti gli aggiornamenti e i rinnovi; nonché una serie di altri corsi specifici per esigenze aziendali.
- Il servizio ambiente e sicurezza, segue le aziende per ottenere le certificazioni, assolvere a tutti gli adempimenti in materia di salute, ambiente e sicurezza.
- Il servizio fiscale, in materia di analisi finanziaria, fiscalità e amministrazione, con consulenza su contributi, bandi, trasformazioni societarie.
- Altri servizi che vengono offerti: apertura al credito, consulenza sull'energia, innovazione, orientamento all'export, rapporti con le istituzioni, privacy.

I servizi rappresentano certamente un elemento di stabilità e quotidianità del rapporto associativo, una sorta di collante più forte, a volte, della stessa scelta di associarsi. Certamente, essi costituiscono per gli associati

l'esternalizzazione di funzioni aziendali che altrimenti dovrebbero essere gestite in proprio, con un sovraccarico di costi e strutture difficilmente sostenibile. Il valore economico dei servizi è assolutamente rilevante per Confartigianato Imprese Varese, se si tiene presente che l'associazione ha un fatturato di circa 20 milioni di euro l'anno, in cui i servizi erogati pesano per quasi il 90%.

Nella realtà empirica si possono evidenziare alcuni elementi di criticità. Il primo, è certamente un rischio di deriva aziendalista, che consiste nel concentrare tutta l'attenzione sui servizi, più redditizi della rappresentanza e di altre funzioni sindacali, perdendo però la caratteristica distintiva delle A.R. A questo punto, nulla più distinguerebbe le A.R. da una società di servizi o di consulenza. In secondo luogo, non è del tutto chiaro come i servizi potranno essere sempre un elemento di supporto prima di trasformarsi in un vincolo di sviluppo e alla sostenibilità delle A.R. stesse<sup>26</sup>.

Oltre a ciò, le A.R. promuovono anche iniziative economiche con il coinvolgimento dei soci, spesso mettendole in rete tra di loro e a volte aiutandole a creare dei veri e propri consorzi o cooperative. Il welfare associativo è invece composto da tutti i servizi del patronato, diretti all'imprenditore o ai suoi familiari.

#### **4. Dalle politiche passive alle politiche attive del lavoro: le associazioni come intermediarie del mercato**

Nel paragrafo precedente si è dato atto di quelle che sono le attività "tradizionali" dell'offerta associativa di Confartigianato Imprese Varese.

Negli ultimi anni, però, si può dire che è maturato un interesse dalle associazioni datoriali circa il proprio ruolo di attore e intermediario dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, che è l'esito, anche, dell'evoluzione che sta attraversando il mondo del lavoro in questi anni, nonché della sempre maggiore attenzione che il legislatore, sia a livello nazionale, che regionale, ha maturato in tema di politiche attive del lavoro.

In realtà, il primo riconoscimento, da parte del legislatore, di tale ruolo attribuito alle associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro, si rinviene nel decreto legislativo n. 276/2003, che all'art. 6, comma 1, ha previsto un elenco di soggetti, tra i quali "le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate" per i quali configura un regime particolare

---

<sup>26</sup> P. FELTRIN, S. ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci Editore, Roma 2014, pag.145.

di autorizzazione allo svolgimento dell'attività di intermediazione nel mercato del lavoro, così come definita dallo stesso d.lgs. n. 276/2003 all'art. 2 comma 1 lett. b).

Lo scarso interesse delle organizzazioni datoriali all'esercizio di tale facoltà, nell'arco del decennio successivo alla legge Biagi, è certamente ricollegabile a una caratterizzazione esclusivamente passiva delle politiche del lavoro. Basti ricordare l'introduzione della cassa integrazione guadagni in deroga, istituita dapprima tramite la legge Finanziaria 2009 e poi resa strutturale da successivi rifinanziamenti annuali e disciplinata tramite di Accordi Quadro sottoscritti dalle singole Regioni e le Parti Sociali a livello locale. La cassa integrazione in deroga, strumento omnibus di sostegno al reddito in costanza del rapporto di lavoro, ha così rappresentato la prova più tangibile della volontà del legislatore di porre la propria attenzione in maniera esclusiva sulla tutela del singolo posto di lavoro, valutando, invece, come poco percorribile sia la ricollocazione dei lavoratori beneficiari degli strumenti di sostegno al reddito, che la creazione di nuove attività d'impresa in grado di garantire la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Dapprima con la legge n. 92/2012, che ha posto le basi, e successivamente con il recente d.lgs. n. 150/2015, la prospettiva del legislatore si è distinta per un essenziale cambio di rotta, orientato adesso verso il progressivo superamento della cassa integrazione in deroga, abbinata alla costruzione di un sistema di politiche attive finalizzato al trasferimento delle tutele dal posto di lavoro al mercato del lavoro, in una prospettiva di crescente presidio delle transizioni occupazionali. All'interno di tale arco temporale si inserisce l'esperienza peculiare compiuta da Regione Lombardia, che già con la legge regionale 22/2006 ha costituito un sistema regionale di politiche del lavoro fondato sul principio del coinvolgimento diretto degli operatori privati nel mercato del lavoro, mediante un sistema di accreditamento degli operatori, sia pubblici che privati, ai servizi al lavoro e alla formazione.

Il frutto più distinguibile del modello lombardo di politiche del lavoro è certamente il sistema della "Dote", nato del 2007, con il quale Regione Lombardia ha strutturato un impianto caratterizzato da standard di costi e di servizio, centrato sui bisogni della persona portatrice appunto di una "dote", in virtù della quale è in grado di accedere a servizi qualificati sia formativi, che di supporto alla ricerca di lavoro ed alla ricollocazione. Per concludere il percorso ricostruttivo, il ruolo dei soggetti privati, quali attori e facilitatori dell'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, è stato da ultimo novellato dal d.lgs. n. 150/2015, che, richiamando la lungimirante previsione della "legge Biagi", individua una rete di servizi per le politiche del lavoro, costituita da

soggetti pubblici e privati, tra cui appunto le organizzazioni datoriali. A tal proposito, l'art. 1 c. 2 lett. e) del d.lgs.150/2015 annovera nella rete dei servizi al lavoro i soggetti autorizzati allo svolgimento dell'attività di intermediazione ai sensi dell'art. 6 d.lgs. 276/03, ed in tal modo include - di fatto - anche le organizzazioni datoriali - sebbene non le citi letteralmente - così come, invece, viene espressamente previsto dall'art. 6 c.1 lett. d) del 276/2003.

Nello specifico, per quanto in questa sede maggiormente rileva, il d.lgs. 150/2015 ha disposto (con l'art. 12, comma 4) l'introduzione del comma 5-bis all'art. 6 del d.lgs. 276/03, ampliando così il novero delle attività, collegate all'intermediazione domanda - offerta di lavoro, a cui sono autorizzate le associazioni datoriali. Oltre a ciò, si tenga presente che le associazioni datoriali operano nella rete dei servizi al lavoro anche mediante i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ai sensi dell'articolo 12 d.lgs. 150/2015 (che rinvia al regime degli accreditamenti disciplinato all'art. 7 d.lgs. 276/03), ad esse collegati. Un esempio in tal senso è proprio E.L.F.I., Ente Lombardo per la formazione d'impresa, ente accreditato ai servizi al lavoro di Confartigianato Lombardia.

Non è un caso, quindi, che il combinato disposto dello spostamento del baricentro delle politiche del lavoro nazionali, da quelle passive a quelle attive, e del sistema di politiche del lavoro costruito da Regione Lombardia, abbia spinto un'organizzazione datoriale come Confartigianato Lombardia ed il suo ente accreditato ai servizi al lavoro (E.L.F.I: Ente Lombardo per la Formazione d'Impresa) ad ideare e costruire un vero e proprio hub di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, tramite la realizzazione di un portale: Job Talent: <https://jobtalentconfartigianato.it/>.

Di tutte queste attività e di questi nuovi strumenti pensati dalla Confartigianato, sia a livello regionale che provinciale, si darà contezza del capitolo successivo. Ad oggi, si può dire certamente che, a quattordici anni dalla "legge Biagi", l'ineludibilità di un presidio da parte delle associazioni datoriali, quale attore dei servizi al lavoro, va ricercata in alcune evidenze che è utile sottolineare.

In primo luogo, il tessuto produttivo rappresentato da Confartigianato in Lombardia, caratterizzato da imprese micro, piccole e medie necessita sempre più di personale qualificato. Vi sono alcune professionalità oramai molto difficili da reperire sul mercato del lavoro, quali, ad esempio, alcune categorie di operai specializzati, per la ricerca delle quali vi è l'esigenza di affidarsi ad operatori professionalizzati, più che al canonico passaparola. In secondo luogo, il mercato del lavoro, sempre più caratterizzato da transizioni occupazionali, richiede la presenza di operatori in grado di riqualificare i disoccupati e renderli

occupabili nel minor tempo possibile, anche per imprese micro, piccole e medie in grado di offrire opportuni sbocchi occupazionali.

Non dimentichiamo che, ad oggi, agli enti accreditati si rivolge anche la sfida della sperimentazione dell'assegno di ricollocazione, che ha preso ufficialmente avvio il 27 febbraio u.s.

Inoltre, le grandi questioni "Neet" e "disoccupazione giovanile" necessitano un approccio sistemico, in grado di sviluppare percorsi di alternanza scuola/lavoro e di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, costruiti attraverso l'incrocio dei bisogni delle imprese - spesso in cerca di ricambio generazionale - e dei giovani stessi, attraverso adeguati e qualificati servizi informativi e di orientamento.

Infine, l'ideazione e lo sviluppo di una rete di operatori per i servizi al lavoro significa, oggi, mettere un tassello in più nella direzione dello sviluppo locale, raggiungibile solo attraverso buone politiche attive, intese come la promozione e il sostegno al lavoro individuale e collettivo, attraverso iniziative per la creazione di nuove attività e posti di lavoro e per la creazione di imprese capaci a loro volta di generare occupazione.

## **5. Il nuovo "servizio" di politiche attive e transizioni occupazionali**

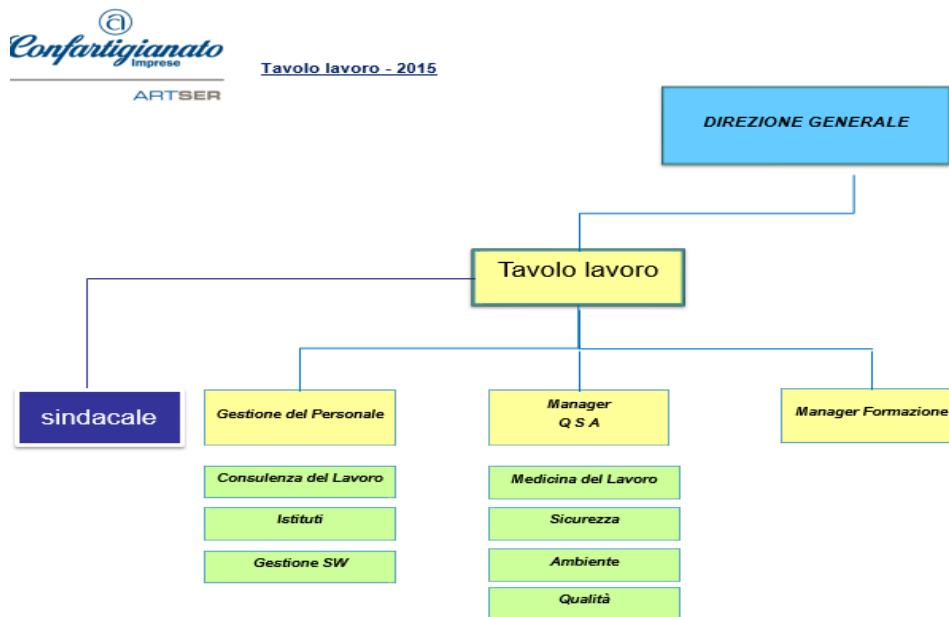
Durante i miei tre anni di *internship* in Confartigianato Imprese Varese ho avuto l'occasione di vedere la nascita e lo sviluppo di un nuovo "servizio", nonché la modifica degli organigrammi aziendali in relazione a una nuova strutturazione, in generale, di servizi e relazioni industriali.

Nel 2015 iniziava ad esistere in Associazione quello che, ai tempi, chiamavamo "Tavolo Lavoro": una sorta di coordinamento occasionale, per lo più tra i manager dei servizi paghe, formazione e medicina e sicurezza, in merito alle tematiche da trattare in Associazione; a cui si aggiungeva il contributo del Responsabile delle Relazioni Industriali. Sempre nel 2015 esisteva ancora un vero e proprio ufficio "sindacale", nel quale io inizialmente fui inserita e nell'ambito del quale partecipai alla stesura dell'accordo provinciale sull'apprendistato di primo livello, di cui si tratterà nel capitolo successivo.

Vi era un netto distacco tra funzione sindacale e area dei servizi: le persone che vi lavoravano, gli uffici e le competenze erano separati; anche se, ovviamente, un coordinamento generale era necessario. In particolare, l'ufficio sindacale si occupava: della consulenza alle aziende in materia giuslavoristica; della bilateralità; delle trattative su accordi provinciali; della partecipazione a tavoli regionali; dei contatti con le istituzioni; delle vertenze individuali; dei rapporti con le scuole e gli istituti di formazione e professionali. Al contrario,

l'ufficio paghe e gestione del personale si occupava solamente di adempimenti, gestione paghe e consulenza ai territori.

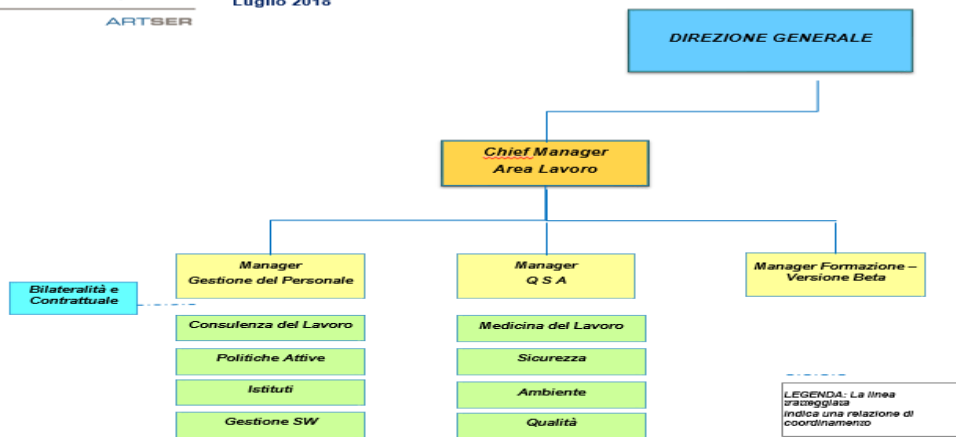
Ho così elaborato un organigramma di quella che era la struttura nel 2015, relativamente ai rapporti tra Ufficio Sindacale, Paghe, Medicina e Formazione.



Come evidenziato nell'organigramma, sullo stesso piano, al tavolo lavoro, vi erano 4 uffici: Sindacale, Gestione del personale, QSA (qualità, sicurezza, ambiente) e Formazione.

Con il passare del tempo, l'organigramma è andato modificandosi. L'ufficio sindacale ha perso sempre più importanza e molte funzioni da esso svolte sono state inglobate nell'ufficio Gestione del Personale, che si è arricchito di nuove risorse e di nuove funzioni.

In particolare, potremmo raffigurare l'attuale organigramma aziendale come segue.



Ad oggi, pertanto, si può dire che:

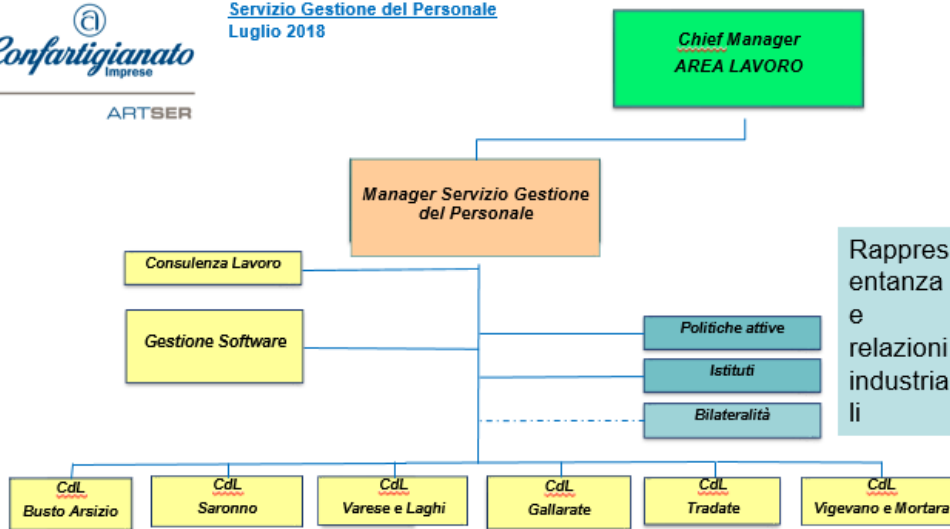
1. Non esiste più l'ufficio sindacale; è rimasta solo una persona addetta all'Ente Bilaterale nonché, eventualmente, all'attività contrattuale territoriale, che è pressoché inesistente. Questa persona, in ogni caso, è tenuta a relazionarsi continuamente con il servizio Gestione del Personale.

2. Il "Tavolo Lavoro" è diventato "Area Lavoro", una sovrastruttura non più occasionale, bensì permanente, che coordina, tramite un Chief Manager, i tre servizi di: Gestione del Personale; QSA; Formazione.

3. Il servizio "Gestione del Personale" si è arricchito di addetti, nonché di funzioni: oltre alla gestione delle paghe e alla consulenza del lavoro, si occupa ora anche di: vertenze individuali; contrattazione aziendale; rapporti con gli istituti ed enti pubblici (queste tre funzioni facevano prima capo all'ufficio sindacale); consulenza legale; gestione del software di elaborazione delle paghe; elaborazione cedolini e adempimenti; consulenza del lavoro; e, infine, anche di politiche attive e transizioni occupazionali.

4. È nato un nuovo "servizio": il servizio di politiche attive e transizioni occupazionali, sempre nel grembo del servizio di gestione del personale.

Il nuovo servizio si compendia delle seguenti attività: intermediazione domanda e offerta di lavoro, con ricerca e selezione del personale; gestione di tirocini extracurricolari; attivazione di politiche attive, quali Garanzia Giovani e Dote Unica Lavoro. A queste attività si affianca l'attività, necessaria e costante, di coordinamento con l'ufficio formazione per i contatti con gli istituti scolastici, la strutturazione dei percorsi di alternanza scuola – lavoro, la creazione di eventi e seminari in materia di lavoro e formazione.



Sopra si è esposto l'organigramma dell'attuale servizio di Gestione del Personale. Si rendono necessarie, ora, almeno un paio di considerazioni. La prima, è che è scomparso, di fatto, l'ufficio sindacale, prima deputato alle relazioni industriali e alla consulenza giuslavoristica. È chiaro come questo sia un segnale che evidenzia come la rappresentanza degli interessi abbia oggi meno importanza rispetto al passato. Al tempo stesso, però, non si può dire che la rappresentanza sia scomparsa. Come ho voluto rappresentare in questo ultimo schema, la rappresentanza fa da sfondo, con dei contorni non troppo nitidi, alle attività delle politiche attive, delle transizioni occupazionali, dei rapporti con gli istituti, della bilateralità. Tutte attività che necessitano un continuo confrontarsi con il settore pubblico e con enti scolastici; che mirano, sì, alla soddisfazione delle aziende tramite un servizio, ma che hanno anche un'aspirazione più collettiva. Per questo, si può affermare come quello che è stato denominato "servizio di politiche attive" non rientri completamente nella categoria dei "servizi", sebbene – anche per comodità nomenclativa – così è stato denominato.

## 6. Crescita del ruolo di strutture di governo di «buchi strutturali» entro reti organizzative complesse

Se così, da un lato, è cresciuta l'attenzione verso le politiche attive e le transizioni occupazionali, sia a livello legislativo che nel panorama culturale italiano, dall'altro lato le associazioni datoriali si sono allineate a questo trend evolutivo e hanno deciso di investire e di sperimentare nuove attività.



Si potrebbe addirittura sostenere che, oltre alle attività tradizionali che le associazioni datoriali hanno sempre svolto, e cioè – in estrema sintesi – rappresentanza, servizi, attività economica e welfare associativo, queste abbiano iniziato a svolgere una nuova funzione (e l'esempio, fino ad oggi unico nel panorama associativo, sono Confartigianato Varese e Confartigianato Lombardia), consistente nell'attivazione e nel potenziamento della propria rete associativa che<sup>27</sup> – sebbene non sia stata approfondita nell'ambito delle relazioni di lavoro e nelle relazioni industriali – potrebbe giocare un ruolo importante in tale ambito.

Questo potenziamento della propria rete associativa mediante l'assunzione di un ruolo decisivo in materia di politiche attive e transizioni occupazionali sul territorio può essere vista, a mio giudizio - così come era già stato previsto da R.S. Burt - come la volontà delle associazioni datoriali di configurarsi come strutture di governo di "buchi strutturali"<sup>28</sup>. Questo ruolo permetterebbe alle associazioni di governare l'assenza di relazioni tra le imprese associate e gli enti, le istituzioni e qualsiasi altra organizzazione, nonché l'asimmetria informativa derivante da questa assenza di relazioni.

Fungendo da "ponte" tra le imprese associate e altre entità, pubbliche o private, le associazioni di rappresentanza datoriale assumerebbero un ruolo di "intermediario" nel mercato del lavoro. La stessa forza attrattiva di una associazione può certamente derivare dai servizi che offre ai propri associati, ma anche dalla sua capacità di essere governance sul territorio, con la capacità di "cucire" i buchi presenti nella rete associativa o nella rete istituzionale.

Tuttavia, affinché un'associazione datoriale possa acquisire un ruolo di primaria importanza all'interno di questa rete organizzativa caratterizzata da buchi strutturali, la stessa deve essere "riconosciuta" dalle imprese associate nonché dai rappresentanti di altre istituzioni ed organizzazioni e, allo stesso tempo, deve avere una certa credibilità dinnanzi alle suddette entità socio-economiche o giuridiche.

---

<sup>27</sup> M. CATINO, *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso la creazione della rete associativa*, in *Dir. relaz. ind.*, 2006, n. 1, p. 46-47.

<sup>28</sup> M. CATINO, *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso la creazione della rete associativa*, op. cit., 45.

CAPITOLO IV  
**ASSOCIAZIONI DATORIALI E POLITICHE ATTIVE SUL  
TERRITORIO: IL CASO CONFARTIGIANATO IMPRESE VARESE**

*Sommario: La rete nazionale per le politiche attive:* 1. Le politiche attive del lavoro – 2. I problemi delle politiche attive in Italia – 3. Il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive: sintesi delle novità principali - **Intermediazione domanda – offerta di lavoro e ricerca del personale:** 1. Quadro normativo – 2. La procedura per ottenere l’autorizzazione - 3. Caf Artser s.r.l. intermediaria tra domanda e offerta di lavoro - 4. La creazione del servizio di intermediazione domanda/offerta di lavoro e ricerca e selezione del personale in Confartigianato Varese - 4.1 Il costo del servizio di ricerca e selezione del personale - 4.2 Il contratto di servizio tra società di servizi e aziende associate - 4.3 La creazione di una pagina web in cui inserire gli annunci di lavoro - 4.4 La creazione di una banca dati di CV - 4.5 I colloqui con i candidati, la selezione, la presentazione in azienda e la stesura del contratto di lavoro - **L’ente accreditato ai servizi al lavoro** - 1. Quadro normativo di riferimento - 1.1 Dal collocamento pubblico ai servizi per l’impiego regionali - 1.2 L’intervento del d.lgs. 150/2015 in materia di politiche attive - 2. L’eterogeneità delle discipline regionali. Focus su normativa di Regione Lombardia - 3. ELFI – Ente lombardo per la formazione di impresa - 3.1 Il ruolo dei tutor dell’ente accreditato - **Gli incentivi pubblici: 1. Dote Unica Lavoro:** 1. Quadro normativo - 1.1 La nascita del sistema della Dote in Lombardia - 1.2 Dote Unica Lavoro - 1.3 Requisiti per accedere a Dote Unica Lavoro - 1.4 Come funziona Dote Unica Lavoro – **2. Garanzia Giovani:** 2. Quadro normativo - 2.1 Come funziona Garanzia Giovani per i giovani che aderiscono - 2.2 Cosa comporta Garanzia Giovani per le aziende che assumono - **3. Assegno di ricollocazione** - 3. Quadro normativo - 3.1 Modalità operative - 3.2 La misura dell’assegno di ricollocazione - 3.3 Sanzioni - 3.4 La Dote Unica Lavoro in Lombardia e l’Assegno di Ricollocazione: similitudini e differenze.

### **1. Le politiche attive del lavoro**

L’espressione “politiche attive del mercato del lavoro” è stata coniata nel 1948 da due svedesi, Rehn e Meidner, che le avevano definite come una strategia socialdemocratica sia per perseguire il pieno impiego che per mantenere l’inflazione sotto controllo<sup>29</sup>. Le politiche attive del lavoro sono

---

<sup>29</sup> Sordini M., *Politiche attive come politiche di attivazione*, in Donolo C., (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, 2006, p. 5.

quelle che incidono sull'incremento delle opportunità affinché i soggetti senza lavoro possano trovarlo migliorando le loro possibilità di inserimento attraverso meccanismi di formazione o di riavvicinamento al mercato del lavoro. Sono anche politiche attive quelle «destinate a facilitare la relazione tra la domanda e l'offerta di lavoro, e sono destinate a intervenire nel mercato del lavoro al fine di evitare una situazione di disoccupazione»<sup>30</sup>.

Nell'ambito delle politiche attive c'è una molteplicità di interventi e programmi. Ad esempio, negli schemi di classificazione delle politiche del lavoro adottati a livello internazionale (come ad esempio lo schema adottato da Eurostat<sup>31</sup>), le politiche ricomprese sono solo quelle specificatamente indirizzate ad individui con particolari esigenze e difficoltà (perché alla ricerca di un lavoro, a rischio di perdere il posto di lavoro o scoraggiati nella loro azione di ricerca). In particolare, Eurostat classifica le politiche per il lavoro in nove categorie, di cui le prime sette rappresentano le politiche attive e le ultime due le politiche passive: supporto e orientamento alla ricerca dell'occupazione (job search theory); formazione e addestramento; schemi di suddivisione del lavoro; incentivi all'occupazione; politiche di inserimento dei disabili; creazione diretta di lavoro nel settore pubblico; incentivi alle nuove attività d'impresa; politiche passive di tutela economica dei disoccupati e schemi di pensionamento anticipato.

Le politiche per il lavoro si dividono, quindi, in passive, indirizzate a chi ha perso l'occupazione, volte a ridurre il disagio sociale ed economico connesso allo stato di disoccupazione (che comporta la possibilità di avere un sussidio), e attive, finalizzate a inserire o reinserire individui nel mercato del lavoro allo scopo di incrementare i tassi di attività e di occupazione, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, ai lavoratori anziani, agli immigrati, alla popolazione delle Regioni in ritardo di sviluppo.

Le politiche attive non possono essere considerate e studiate senza tenere presente il collegamento con le politiche passive, nonché il contesto istituzionale in cui sono chiamate ad operare. Dall'osservazione empirica dei diversi modelli istituzionali e di regolamentazione del mercato del lavoro europeo<sup>32</sup> si evince che paesi, come quelli nordici, che tendono a tutelare i lavoratori nel mercato (*in the market*) - quindi con vincoli ridotti in tema di licenziamenti, ma sussidi generosi ai disoccupati ed un grande sforzo nelle

---

<sup>30</sup> Hernández J. G., *I servizi per l'occupazione in Spagna: dall'intermediazione al collegamento tra politiche attive e passive*, in Lagala C., D'Onghia M. (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Ediesse, 2010, p. 235.

<sup>31</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home> .

<sup>32</sup> [http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=C\\_21\\_Strumento\\_852\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf&uid=f8c2e6ba-d11a-4003-ae3d-ff41b640f1bb](http://bancadati.anpalservizi.it/bdds/download?fileName=C_21_Strumento_852_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=f8c2e6ba-d11a-4003-ae3d-ff41b640f1bb) .

politiche attive - si contrappongono a paesi, come quelli mediterranei, in cui la tutela era tradizionalmente attuata sul posto di lavoro (*on the job*), quindi restringendo la possibilità per l'impresa di licenziare, ma con sussidi poco generosi e soprattutto scarso ricorso alle politiche attive. Rispetto ad un identico obiettivo generale - garantire sicurezza economica ai singoli lavoratori - i due approcci si pongono, quindi, come equivalenti funzionali, per cui riformare l'uno senza tener conto della presenza dell'altro rischierebbe di produrre effetti indesiderati. Si tenga presente che l'Italia, soprattutto a seguito delle ultime modifiche normative di cui si dirà nel proseguo, sta cercando di avvicinarsi al modello adottato dai paesi nordici.

Concentrandoci sulle politiche attive e cercando di darne una definizione, che in prima battuta non può che essere ampia e generale, potremmo definirle come un insieme di misure e strumenti molto diversi tra loro, ovverosia provvedimenti per rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro, adeguando le caratteristiche dell'offerta alle richieste della domanda, facilitandone l'incontro e migliorando le possibilità di accesso all'occupazione per le categorie più svantaggiate, ottimizzando l'allocazione delle risorse e del capitale umano.

Se, poi, volessimo adottare un approccio più empirico, potremmo dire che le politiche attive sono un complesso sistema di protezione sociale del lavoratore che ha come obiettivo incrementare le possibilità per i destinatari di trovare un lavoro retribuito o, eventualmente, di aumentare le loro capacità di guadagno. Le politiche attive si concentrano su diversi temi e strumenti, tra i quali: la spesa per i servizi pubblici e privati per l'impiego, i programmi speciali rivolti ai giovani in transizione scuola-lavoro, la formazione per il mercato del lavoro, i programmi per trovare o promuovere il lavoro per i disoccupati e altre categorie<sup>33</sup>, gli incentivi all'occupazione e alla nuova attività di impresa<sup>34</sup>.

Sempre Eurostat fornisce una classificazione di sistemi di politiche attive, dal quale emerge nettamente come vi siano almeno tre diversi modelli: un modello centrato sulla formazione; uno centrato sugli incentivi all'occupazione; ed infine uno centrato sulla creazione diretta di posti di lavoro nel settore

---

<sup>33</sup> V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo?*, in *Lavoro e Diritto* n. 2/2016; ALAIMO A., MAZZEO F., *Sostegno all'occupazione giovanile, politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: verso nuovi livelli di cooperazione e integrazione a livello europeo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 3/2015. La definizione così come riportata in realtà è in parte trattata dall'OECD: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/active\\_labour\\_market\\_policies\\_20151126.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/active_labour_market_policies_20151126.pdf).

<sup>34</sup> Questo schema classificatorio più analitico è stato elaborato dall'Eurostat che, con il modulo LMP (Labour Market Policies) propone diverse tipologie di intervento accomunate dall'obiettivo di attivare o riattivare il mercato del lavoro.

pubblico. I paesi nordici ed il Regno Unito sono esempio del primo modello. L'Italia è invece un chiaro esempio del secondo (specie se si tiene conto del fatto che le spese per l'apprendistato sono in buona misura da riconnettere a spese per incentivazione dell'occupazione nel settore privato), modello a cui si avvicina anche la Spagna, sì da poter quasi parlare d'un modello mediterraneo. I paesi continentali – Francia, Germania, Belgio e anche Olanda - con l'ulteriore aggiunta dell'Irlanda, di solito invece accomunata al Regno Unito, sono i tipici rappresentanti del terzo ed ultimo modello.

## **2. I problemi delle politiche attive in Italia**

Nel mese di luglio 2018, L'OCSE - Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - ha pubblicato *l'Employment Outlook 2018*<sup>35</sup>. E' forse il rapporto più recente che si ha a disposizione, in questo momento, sul mercato del lavoro italiano.

Il rapporto presenta un quadro comparativo delle performance del mercato del lavoro in diversi paesi, tra cui l'Italia. Dal rapporto emerge che la performance del mercato del lavoro italiano è al di sotto della media OCSE in tutti gli indicatori, tranne per quanto riguarda la qualità del reddito da lavoro. Dato l'ancora elevato tasso di disoccupazione e l'incidenza di contratti a termine, il livello d'insicurezza nel mercato del lavoro (la probabilità di perdere il posto e restare senza reddito) è il quarto più alto tra i paesi OCSE, dopo Grecia, Spagna e Turchia. La povertà è aumentata: il 13,6% delle persone in età lavorativa vive in famiglie con un reddito inferiore al 50% del reddito medio. Erano il 10,7% nel 2006. Il divario occupazionale per i gruppi svantaggiati, come madri con figli, giovani, lavoratori anziani, stranieri e persone con disabilità parziali, è il quarto più alto tra i paesi OCSE.

Se questo è il quadro generale, per quanto riguarda, nello specifico, le politiche attive, le criticità evidenziate dal rapporto sono altrettante.

- Da un lato, la creazione dell'ANPAL è vista dall'OCSE come un passo importante, ma l'Italia deve continuare a investire nelle politiche attive. Negli anni passati il rapporto tra politiche passive ed attive continuava ad essere di 6 a 1: il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali aveva pubblicato nel 2015 un proprio studio, che svelava come la spesa complessiva per le politiche attive fosse stata di 5.494.903 euro; mentre la spesa per le politiche passive era stata, nello stesso periodo, pari a 25.161.715 euro<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> <http://www.oecd.org/italy/Employment-Outlook-Italy-EN.pdf> .

<sup>36</sup> A commento di tali dati, vedasi G CAZZOLA, *Le politiche del lavoro: aumenta la spesa, diminuiscono i soggetti beneficiari*, in Bollettino Aadapt 31 agosto 2015), in cui l'autore faceva

- La priorità è assicurare uno stretto coordinamento tra Stato e Regioni, anche a seguito delle modifiche apportate dalla nuova legislazione alla *governance* del mercato del lavoro. La scelta del decentramento, negli anni passati, incentivata dalla Legge Biagi, aveva portato buoni risultati, come dimostrato dai diversi rapporti annuali di Isfol. Il decentramento era stato pensato per dare risposta a esigenze di spostare i servizi per l'impiego al livello più vicino ai destinatari. Come sottolineato da autorevole dottrina, sarà necessario sviluppare un modello di collaborazione virtuosa tra Stato e Regioni, all'insegna della sussidiarietà verticale dinamica<sup>37</sup>.

- È, inoltre, necessario sviluppare una strategia d'intervento precoce per favorire il rapido reinserimento lavorativo. Chi perde il lavoro deve potersi registrare al centro per l'impiego appena ricevuta la notifica di licenziamento, anche prima della fine del contratto. Questa strategia sarà di più facile attuazione se l'erogazione del sussidio sarà legata all'avvenuta registrazione e a una ricerca attiva di un nuovo posto di lavoro.

- I sussidi di disoccupazione sono uno degli strumenti principali per favorire un contatto tempestivo e continuativo dei disoccupati con i centri per l'impiego ed il loro reinserimento lavorativo. In Italia meno di un disoccupato su 10 riceveva il sussidio di disoccupazione nel 2016, una delle percentuali più basse tra i paesi UE. Ciò deriva dalla combinazione di un'alta percentuale di disoccupati di lungo periodo e di una durata massima del sussidio relativamente bassa. La percentuale di disoccupati coperti dal sussidio, però, dovrebbe migliorare con l'entrata a pieno regime della riforma degli ammortizzatori sociali contenuta nel Jobs Act.

- Oltre a quanto evidenziato dal rapporto dell'OCSE o già variamente segnalato da altri autori, si tenga presente anche che per molti anni i canali di reperimento più diffusi e più efficaci sono stati quelli informali, quali la segnalazione, la conoscenza diretta, il passaparola. All'incirca 8 disoccupati su 10 chiedono aiuto alla rete parentale o amicale di appartenenza<sup>38</sup>. Sarebbe che, ancora negli ultimi anni, i servizi pubblici e gli operatori privati incidano poco sulle dinamiche di accesso al lavoro<sup>39</sup>.

---

notare le modifiche intervenute rispetto alla composizione della spesa, che nel 2009 prevedeva una quota per le politiche attive del 22,7% e quelle per le politiche passive era pari al 77,3%.

<sup>37</sup> B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 283/2015

<sup>38</sup> S. VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi al lavoro*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 3, settembre 2017, pag. 477.

<sup>39</sup> G. FALASCA, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego nella legislazione nazionale e regionale*, DRI. Fasc. 3 pag. 654.

- In molti hanno sottolineato l'inefficienza dei centri per l'impiego, che per anni sono stati il centro nevralgico del sistema dei servizi. Inefficienza dovuta a più ragioni, tra le quali: l'assenza totale di una stima dei rapporti intermediati dai CPI; nessun tracciamento informatico dei lavori; troppo pochi addetti impiegati nei CPI (la Germania ne ha assunti 18 volte di più dell'Italia nel 2013, secondo le elaborazioni di Italia Lavoro sui dati Eurostat, Istat e Ministero del Lavoro) e poco qualificati, nonché soprattutto impegnati nel front-office, piuttosto che in altre attività più incisive; l'attività di accoglienza svolta come qualcosa di voluttuario, di non necessario<sup>40</sup>. Di recente, l'Anpal ha condotto un monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi al lavoro per l'anno 2017<sup>41</sup>, dal quale emergono ancora molte criticità, tra le quali, appunto, il sottodimensionamento degli organici, con una richiesta di personale media di 11 operatori per CPI, il riconosciuto fabbisogno di professionalità e competenze per supportare i "servizi core" (è forte la richiesta di personale amministrativo) e per implementare servizi più specialistici (mancano orientatori, personale in grado di servire l'utenza datoriale e mediatori culturali) o la richiesta di formazione sugli stessi temi, portano i CPI a gestire in modo sempre emergenziale il lavoro quotidiano, con limitate possibilità di specializzare le singole funzioni e di valorizzare le competenze più elevate presenti fra gli operatori<sup>42</sup>.

- Non si può non considerare la crisi economica degli ultimi anni e alcuni fattori "esterni" alla struttura dei servizi al lavoro, che sicuramente incidono sulla loro efficacia. Dopo la crisi economico - finanziaria del 2009, le strutture si sono trovate ad operare in un contesto di sovraccarico procedurale e secondo una logica "emergenziale", in passato caratteristica esclusiva dei sistemi regionali del Mezzogiorno: soprattutto nei contesti del Nord Italia, dove la domanda di servizi in passato era molto ridotta per effetto del buon andamento dei mercati del lavoro locali. Tra i possibili fattori critici dell'offerta di lavoro, vi è il tasso elevato di disoccupazione, in particolar modo tra gli individui over 45 e tra i giovani. Rilevante anche il peso attribuito alla bassa propensione alla mobilità territoriale da parte dell'utenza, ai fenomeni di *mismatch* delle qualifiche e alla carenza di manodopera specializzata in grado di soddisfare le richieste espresse dal sistema produttivo soprattutto in alcune aree del Paese.

---

<sup>40</sup> L. OLIVIERI, *I servizi pubblici per l'impiego tra inadeguatezza strutturale e scarsità di risorse in attesa dell'agenzia nazionale per l'occupazione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, fasc. 1 pag. 268.

<sup>41</sup> <http://www.anpal.gov.it/Dati-e-pubblicazioni/Documents/Rapporto-monitoraggio-spi-2017.pdf>.

<sup>42</sup> P. ICHINO, *Centri per l'impiego e politiche attive del lavoro: una risposta del ministero insoddisfacente*, <http://www.pietroichino.it/?p=44449>.

### **3. Il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive: sintesi delle novità principali**

Il Decreto Legislativo n.150/2015, che costituisce attuazione della delega contenuta nella L. 183/2014, si pone l'obiettivo di riordinare la normativa in materia di servizi per il lavoro e delle politiche attive ed è entrato ufficialmente in vigore il 24 settembre 2015.

Bisogna leggere quest'ultimo intervento normativo come un tassello di un più grande puzzle, tenendo presente che il d.lgs. 23/2015 prevede oggi una grande flessibilità in uscita con la riforma del contratto di lavoro a tempo indeterminato e che il d.lgs. 22/2015 e il d.lgs. 148/2015 hanno realizzato un nuovo sistema di ammortizzatori sociali. In questo contesto, la riforma delle politiche attive è pensata per riordinare l'organizzazione e la gestione dei servizi al lavoro, garantendo alla persona disoccupata o a rischio disoccupazione un'assistenza efficace nel mercato del lavoro che, nell'ottica della *flexsecurity*, è destinata a superare il vecchio sistema di tutele di continuità del rapporto di lavoro. Ad oggi, quindi, la tutela del lavoro va cercata nel mercato, e non più nel contratto; cercarla nel mercato significa gestire le transizioni occupazionali; lavorare sulla occupabilità della persona e sulla sua tutela in caso di mancanza di lavoro; valorizzare il sistema dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, con servizi pubblici e privati; collegare il mondo del lavoro al sistema educativo e al sistema di istruzione e formazione professionale; sviluppare la ricollocazione, anche mediante incentivi al lavoro.

Non è questa la sede per una ricognizione completa ed approfondita di tutta la nuova normativa. Per darne, comunque, un quadro di insieme, e per capire su quali istituti abbiamo lavorato in Confartigianato Imprese Varese, si enucleano, di seguito, le principali novità, rimandando a quando esposto in L.R. per un'analisi più dettagliata.

In primis, il d.lgs. 150/15 introduce la "Rete" nazionale dei servizi per le politiche attive del lavoro, costituita dai seguenti soggetti, pubblici o privati: ANPAL; le strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro di cui all'articolo 11 del presente decreto; l'INPS; l'INAIL; le Agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, i soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 6 del medesimo decreto legislativo e i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ai sensi dell'articolo; i fondi interprofessionali per la formazione continua; i fondi bilaterali di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003; ISFOL; il sistema delle Camere di commercio, industria,



artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado.

La rete dovrebbe promuovere l'effettività dei diritti al lavoro e alla formazione, attraverso un modello di cooperazione pubblico – privato, che non garantisce veramente dei processi decisionali congiunti, ma che dovrebbe delineare una cooperazione a livello più elevato tra soggetti eterogenei.

In dottrina, diversi autori hanno sottolineato la nuova impostazione neo-centralista della riforma<sup>43</sup>, in ragione del riaffermato ruolo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali come vertice della rete dei servizi e dell'indirizzo politico in materia di politiche attive per il lavoro, al quale è demandata, previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato, regioni e province autonome, la definizione delle relative linee generali di indirizzo triennali e degli obiettivi annuali (“con particolare riguardo alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro”) e dei livelli essenziali delle prestazioni, oltretutto anche la possibile determinazione dei tempi di convocazione delle diverse categorie di utenti e, quindi, di modalità e termini dei relativi percorsi di inserimento o reinserimento lavorativo “prevedendo opportuni margini di adeguamento da parte delle regioni e delle province autonome” (cfr. art. 2, co. 1 e 2, d.lgs. n. 150/2015).

Sempre nel senso del riaccentramento delle competenze, rilevante novità è rappresentata dall'istituzione, a far data dal 1° gennaio 2016, in attuazione dell'art. 1, co. 4, lett. c) ss., legge delega n. 183/2014, dell'Agenzia per le politiche attive del lavoro (Anpal), “partecipata da Stato, regioni e province autonome” e dotata di personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, contabile e di bilancio, nonché posta sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il controllo della Corte dei Conti (art. 4, d.lgs. n. 150). All'Anpal è rimesso, in particolare, il coordinamento dell'intera rete dei servizi per le politiche del lavoro.

Per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi al lavoro a livello regionale, rileva l'art. 11 del decreto, che prevede che il Ministero del lavoro e

---

<sup>43</sup> In questo senso L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia del lavoro”*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 338/2017; in senso contrario, A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.1, 2016: “Secondo un giudizio recente, il d.lgs. n. 150 è pervaso da un'ideologia neocentralistica, che lo rende sostanzialmente eversivo rispetto all'impostazione regionalista dell'assetto costituzionale. Si tratta di una visione solo parzialmente giustificata, poiché il disegno promosso dal nuovo testo normativo pare ricercare, più che l'egemonia statale sui servizi per il lavoro, un'impostazione più bilanciata, capace di coniugare le istanze statali di uniformità dei servizi minimi e le inclinazioni regionali alla diversificazione dell'offerta ed alla sua qualità”.

delle politiche sociali stipula, con ogni regione, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione. Le convenzioni riconoscono alle Regioni compiti amministrativi nonché la gestione della programmazione delle politiche attive, anche per quanto riguarda l'accreditamento degli enti di formazione e l'accreditamento per i servizi al lavoro. Spetta alle Regioni anche la responsabilità dei CPI, cioè delle articolazioni territoriali ad esse preposte. Le competenze legislative in materia di Servizi per l'impiego e politiche attive per il lavoro, dunque, restano concorrenti tra Stato e Regioni, che avranno insieme la responsabilità di attuare il processo di innovazione e cambiamento del sistema.

Poi, la nuova normativa istituisce l'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive. L'Albo nazionale dei soggetti accreditati ai servizi per il lavoro raccoglie i soggetti accreditati a livello nazionale e regionale a svolgere servizi e misure di politica attiva del lavoro.

Viene istituito il sistema informativo unitario, che si compone del nodo di coordinamento nazionale e dei nodi di coordinamento regionali, nonché il portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, a cui si accede ora tramite il sito istituzionale di Anpal.

Viene altresì introdotta una nuova definizione di soggetto disoccupato. Il d.lgs. 150/2015 abroga il d.lgs. 181/200 e riscrive la disciplina dell'acquisto e della perdita dello stato di disoccupazione. Ai sensi dell'art. 19 del decreto, sono considerati disoccupati i soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego. La Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) diventa quindi la modalità esclusiva per l'accesso allo stato di disoccupazione.

Funzionale al mantenimento dello status di disoccupato è poi il patto di servizio, la porta d'accesso alle politiche attive. Solo con la firma del patto di servizio nasce il rapporto giuridico per il lavoro tra CPI e disoccupato.

Infine, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 150/15, ai disoccupati percettori di NASpI la cui durata di disoccupazione eccede i quattro mesi è riconosciuta, qualora ne facciano richiesta al centro per l'impiego presso il quale hanno stipulato il patto di servizio personalizzato, una somma denominata «assegno individuale di ricollocazione», graduata in funzione del profilo personale di occupabilità, spendibile presso i centri per l'impiego o presso i servizi accreditati. Dell'assegno, del quale da qualche mese è iniziata la sperimentazione, si parlerà meglio nel proseguo.

## INTERMEDIAZIONE DOMANDA – OFFERTA DI LAVORO E RICERCA DEL PERSONALE

### 1. Quadro normativo

Il legislatore, con il d.lgs. 276/2003, ha riconosciuto la possibilità di svolgere l'attività di intermediazione domanda/offerta di lavoro a una serie di soggetti diversi dalle agenzie che operano a fini di lucro, nella convinzione, da un lato, che l'ampliamento degli operatori del mercato del lavoro potesse incrementare la trasparenza (attraverso una maggiore diffusione e circolazione delle informazioni) e l'efficienza del mercato del lavoro e, dall'altro lato, che la natura dei soggetti autorizzabili e il loro ambito di azione potesse contribuire all'inserimento mirato nel mercato del lavoro di particolari fasce di lavoratori<sup>44</sup>.

Successivamente, il Collegato Lavoro (L. 183/2010), apportando modifiche al d.lgs. 276/03, ha ampliato il novero degli operatori, pubblici e privati, abilitati ad erogare il servizio di intermediazione domanda/offerta di lavoro, inserendovi anche *“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”*.

Infine, l'articolo 29 del D.L. 98/2011, convertito in legge 111/2011, ha ridefinito i cd. "regimi particolari" di autorizzazione per lo svolgimento dell'attività di intermediazione, modificando nuovamente l'articolo 6 del d.lgs. 276/2003. Il decreto ministeriale del 20 settembre 2011 ha successivamente stabilito (come previsto dall'art. 6, comma 4, del medesimo decreto legislativo) le modalità di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro e di iscrizione all'apposita sezione dell'Albo informatico delle agenzie per il lavoro da parte dei soggetti autorizzati in regime particolare (di cui all'art. 6, comma 1).

Oggi, l'art. 6 del d.lgs. 276/03, rubricato “regimi particolari di autorizzazione”, stabilisce che sono autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione, in regime particolare: scuole superiori, statali e paritarie; università, pubbliche e private, e consorzi universitari; comuni; camere di commercio; sindacati e associazioni datoriali, patronati, enti bilaterali e associazioni senza fini di lucro per la tutela del lavoro e la promozione delle

---

<sup>44</sup> S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *L'autorizzazione all'intermediazione in regime particolare: requisiti e procedure*, Guida al Lavoro 2.1.2012 - n. 1, pag. 18.

attività imprenditoriali, della formazione e della tutela della disabilità; gestori di siti internet e l'Enpals.

Ciò che, in questa sede, preme maggiormente evidenziare, è che l'art 6 del d.lgs. 276/03, alla lettera d), prevede che l'attività di intermediazione domanda – offerta di lavoro in regime particolare possa essere svolta anche dalle *“associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate”*. Infatti, è sulla base di questa previsione normativa che Confartigianato Imprese Varese ha deciso di sviluppare il servizio di intermediazione domanda – offerta di lavoro, come meglio verrà specificato nel proseguo della trattazione.

## **2. La procedura per ottenere l'autorizzazione**

I soggetti sopraelencati possono ottenere l'autorizzazione all'attività di intermediazione soddisfacendo due requisiti principali, richiesti a tutti i soggetti di cui all'art. 6 del Dlgs n. 276/2003: a) l'interconnettersi alla borsa continua nazionale del lavoro per il tramite del portale Cliclavoro ([www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it)) e b) la comunicazione a Regioni e Ministero del lavoro di ogni informazione utile relativa al monitoraggio dei fabbisogni professionali e al buon funzionamento del mercato del lavoro. La nota del Ministero del Lavoro del 20.12.2011, prot. n. 6154, precisa che, a tutti gli effetti, il portale Cliclavoro realizza la borsa continua nazionale del lavoro, quale sistema di coordinamento dei nodi regionali.

Con riferimento alla semplificazione delle procedure previste, sono proprio queste ultime che sono state definite dal decreto ministeriale del 20 settembre 2011 e ora precisate dalla nota ministeriale del 20 dicembre 2011. La concessione dell'autorizzazione ai soggetti sopra indicati è subordinata ad una comunicazione preventiva di inizio attività al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltre che al possesso dei requisiti previsti, che devono essere autocertificati nella comunicazione. Essa deve essere effettuata tramite il modulo predisposto dal Ministero (allegato 2 del D.m. 20 settembre 2011), disponibile anche on line sul sito Cliclavoro ([www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it)).

Il modulo compilato on line deve, tuttavia, essere stampato, firmato dal legale rappresentante e accompagnato da una copia, firmata, di un suo documento di riconoscimento valido. La comunicazione, alla quale deve inoltre essere apposta una marca da bollo da 16,00 euro, deve essere inviata, mediante lettera raccomandata, alla Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro. Al ricevimento della comunicazione di inizio attività, il Ministero deve

iscrivere i soggetti nell'apposita sezione dell'Albo, oltre a inviare un messaggio di posta elettronica in cui trasmette le credenziali di accesso al sistema Cliclavoro e il codice identificativo di iscrizione, che consentono al soggetto autorizzato di accedere ad un'area riservata in cui è possibile: gestire il proprio profilo, inserire e modificare i dati dell'unità operative, inserire CV e inserire ricerche di personale.

Per consentire l'iscrizione dei soggetti autorizzati in regime particolare è istituita la "Sub-Sezione III.1 - Regimi particolari di intermediazione", nella sezione III dell'Albo.

Questa è la procedura che nel febbraio 2016 abbiamo seguito per poter iscrivere Caf Artser s.r.l., società di servizi di Confartigianato Imprese Varese, nell'albo dei soggetti autorizzati all'attività di intermediazione domanda/offerta di lavoro in regime speciale, a cui, tutt'ora, Caf Artser s.r.l. è iscritta, come verificabile dal sito <https://servizi.anpal.gov.it/Operatori/Pagine/Albo-Informativo.aspx>.

Si tenga anche presente che l'art. 12 c. 4 d.lgs. 150/2015 ha introdotto nell'art. 6 d.lgs. 276/03 un nuovo comma, il comma 5-bis, che stabilisce: *“L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), dei soggetti autorizzati secondo il regime particolare di cui al comma 1, lettere c), d), e), f), e f-bis), nonché al comma 2 del presente articolo, comporta automaticamente l'iscrizione degli stessi alle sezioni dell'Albo di cui alle lettere d) ed e) dell'articolo 4, comma 1. Di conseguenza, si può affermare che – attualmente - chi è autorizzato a fare intermediazione (come, ad esempio, proprio Caf Artses s.r.l. – e con esclusione, invece, di scuole e università che sono le lettere a) e b) ) può fare anche ricerca e selezione e ricollocazione. A onor del vero, questa interpretazione non è stata condivisa da Anpal, che per diversi mesi, in aperto contrasto con il dettato di legge, ci ha negato l'iscrizione anche nelle sezioni riguardanti la ricerca e la selezione del personale.*

### **3. Caf Artser s.r.l. intermediaria tra domanda e offerta di lavoro**

Oggi, pertanto, Caf Artser s.r.l. è un'agenzia per il lavoro ed è autorizzata a svolgere attività di intermediazione, così come prevista dall'articolo 6, c.3, del d.lgs. 276/2003.

In particolare, la normativa che regola l'attività di intermediazione svolta da Caf Artser s.r.l. è la seguente.

- Caf Artser s.r.l. è una società di servizi partecipata al 100% da Confartigianato Imprese Varese e, pertanto, rientra nell'elenco di soggetti autorizzati a svolgere attività di intermediazione ex art. 6 lett. D) d.lgs. 276/2003

(attori autorizzati a livello nazionale all'attività di intermediazione, in regime particolare di autorizzazione). Ciò in quanto il D.M. del 20 settembre 2011 ha allargato la platea dei soggetti autorizzati all'intermediazione nel mercato del lavoro, aggiungendo così la sub-sezione 3.1, dedicata ai Regimi particolari di intermediazione. Questa particolare sottosezione è dedicata ai soggetti indicati dall'art.29 della legge n. 111 del 15 luglio 2011 (che ha novellato la previsione dell'art. 6 del D.Lgs 276 2003).

- Per svolgere attività di intermediazione di lavoro è necessario iscriversi all'albo apposito. In linea generale, le Società, per essere iscritte all'Albo, devono possedere i requisiti giuridici e finanziari prescritti dall'art. 5 del d.lgs. 276/2003, nonché dai D.M. 23/12/2003 e 05/05/2004. Tali requisiti non sono richiesti per i soggetti individuati dall'art. 6 del d.lgs 276/2003 e pertanto nemmeno per Caf Artser srl.

- Ai soggetti in regime particolare di autorizzazione è richiesto di espletare soltanto la procedura semplificata di "Comunicazione preventiva di svolgimento dell'attività di Intermediazione" (da spedire poi al Ministero del Lavoro) cui consegue che:

1. al ricevimento della comunicazione di inizio attività, il Ministero deve iscrivere il soggetto nell'apposita sezione dell'Albo;

2. Il Ministero invia un messaggio di posta elettronica in cui trasmette le credenziali di accesso al sistema Cliclavoro e il codice identificativo di iscrizione, che consentono al soggetto autorizzato di accedere ad un'area riservata in cui è possibile: gestire il proprio profilo, inserire e modificare i dati dell'unità operative, inserire CV e inserire ricerche di personale.

Ex art. 6 c. 3 d.lgs. 276/03, Caf Artser s.r.l. è tenuta a:

1. essere interconnessa con la Borsa Continua Nazionale del Lavoro mediante il sito cliclavoro;

2. rilasciare alle Regioni e al Ministero del Lavoro ogni informazione utile al monitoraggio dei fabbisogni professionali e al buon funzionamento del mercato del lavoro. Questi obblighi di comunicazione di iscrizione e comunicazione si realizzano nel portale cliclavoro. Ex art. 6 c. 4 d.lgs. 276/03, il mancato conferimento dei dati alla borsa continua nazionale del lavoro comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2000 a euro 12000, nonché la cancellazione dall'albo di cui all'articolo 4, comma 1, con conseguente divieto di proseguire l'attività di intermediazione.

Ex art. 9 c. 1, 2, 3 d.lgs. 276/03, tutte le comunicazioni relative ad attività di ricerca e selezione del personale, ricollocazione professionale, intermediazione o somministrazione non possono essere effettuate in forma anonima Il divieto si applica, in primo luogo, alle Agenzie per il lavoro che

ricercano personale per conto di soggetti terzi: gli annunci pubblicati dalle Agenzie devono recare il nome dell'Agenzia che svolge la selezione. Sembra, invece, possibile che l'Agenzia non indichi il nome dell'impresa a favore di cui la selezione è svolta; la finalità è quella di garantire la trasparenza delle informazioni che circolano sui mezzi di comunicazione, in tutte le loro possibili forme, evitando che dietro ad annunci anonimi si nascondano iniziative illecite. Una volta che l'annuncio è firmato da un'Agenzia per il lavoro, cioè un soggetto che svolge la propria attività sulla base di un'autorizzazione amministrativa, tale finalità deve ritenersi soddisfatta. Per lo stesso motivo, nel caso in cui il datore decida di pubblicare autonomamente l'annuncio dovrà indicare il nominativo dell'impresa: solo in questo modo l'utente potrà avere un riferimento chiaro sul soggetto che svolge la selezione (e, di conseguenza, evitare spiacevoli sorprese sulla reale natura dell'annuncio). Il divieto di annunci anonimi si estende alle inserzioni pubblicate su qualsiasi mezzo di comunicazione: sulla stampa, su internet, sulla televisione e su tutti gli "altri mezzi di informazione".

In tutte le comunicazioni verso terzi, anche a fini pubblicitari, utilizzando qualsiasi mezzo di comunicazione, ivi compresa la corrispondenza epistolare ed elettronica, e nelle inserzioni o annunci per la ricerca di personale, le agenzie del lavoro e gli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati devono indicare gli estremi del provvedimento di autorizzazione o di accreditamento al fine di consentire al lavoratore, e a chiunque ne abbia interesse, la corretta e completa identificazione del soggetto stesso.

Se le comunicazioni di cui sopra sono effettuate mediante annunci pubblicati su quotidiani e periodici o mediante reti di comunicazione elettronica, e non recano un facsimile di domanda comprensivo dell'informativa di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, indicano il sito della rete di comunicazioni attraverso il quale il medesimo facsimile è conoscibile in modo agevole.

Ai sensi, poi, dell'art. 10 d.lgs. 276/03, è fatto divieto alle agenzie per il lavoro e agli altri soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati di effettuare qualsivoglia indagine o comunque trattamento di dati ovvero di preselezione di lavoratori, anche con il loro consenso, in base alle convinzioni personali, alla affiliazione sindacale o politica, al credo religioso, al sesso, all'orientamento sessuale, allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, alla età, all'handicap, alla razza, all'origine etnica, al colore, alla ascendenza, all'origine nazionale, al gruppo linguistico, allo stato di salute nonché ad eventuali controversie con i precedenti datori di lavoro, a meno che non si tratti di caratteristiche che incidono sulle modalità di svolgimento dell'attività lavorativa o che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello

svolgimento dell'attività lavorativa. È altresì fatto divieto di trattare dati personali dei lavoratori che non siano strettamente attinenti alle loro attitudini professionali e al loro inserimento lavorativo.

Da ultimo, come previsto all'art. 11 d.lgs. 276/03, è fatto divieto ai soggetti autorizzati o accreditati di esigere o comunque di percepire, direttamente o indirettamente, compensi dal lavoratore (salvo diversa previsione nel CCNL).

#### **4. La creazione del servizio di intermediazione domanda – offerta di lavoro e ricerca e selezione del personale in Confartigianato Varese**

Una volta ottenuta l'iscrizione nell'albo degli autorizzati all'attività di intermediazione domanda/offerta di lavoro, si è posto il problema di strutturare il servizio come sperimentale. Infatti, nessuna Confartigianato in Italia si era mai iscritta all'albo degli intermediari e le stesse associazioni a livello nazionale e regionale non sapevano dare indicazioni a riguardo. Di seguito le attività che sono state espletate per creare il servizio, che ad oggi è a regime come servizio di ricerca e selezione del personale per le aziende associate.

##### **4.1 Il costo del servizio di ricerca e selezione del personale**

In primo luogo si è posto il problema di ipotizzare un costo del servizio e di redigere un contratto di servizio da far siglare alle aziende associate.

Per quanto riguarda il costo del servizio, risulta opportuno fare qualche riflessione sul requisito della assenza di scopo di lucro. In riferimento alle Università e alle fondazioni universitarie, così come in riferimento ai Comuni, alle Camere di commercio e alle scuole secondarie di secondo grado, il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, articolo 6, commi 1 e 2, stabilisce, tra gli altri requisiti, l'assenza della finalità di lucro nell'attività di intermediazione svolta da questi soggetti. Rispetto invece alle associazioni di datori di lavoro e di lavoratori e agli enti bilaterali questo requisito non è esplicitato.

Di conseguenza, si può dire che tale requisito non presenta problemi interpretativi per quanto previsto per Università e scuole secondarie; esse devono, come già riferito, rendere disponibili gratuitamente i CV degli studenti. Per i gestori di siti internet è espressamente indicata la condizione dell'assenza di lucro. Al contrario, i gestori di siti che non operano sulla base di tale principio, non potranno accedere alle procedure semplificate, ma bensì dovranno attenersi alla disciplina ordinaria delle autorizzazioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 del decreto legislativo n. 276/2003.



Per gli altri soggetti autorizzabili ai sensi dell'articolo 6 – e quindi anche per le associazioni datoriali e per le loro società di servizi - non è esplicitata l'assenza di finalità di lucro. Certamente, se la loro natura giuridica esclude già tale finalità, evidentemente essa non potrà essere perseguita neppure con riferimento all'attività di intermediazione.

Diversamente, i soggetti che non sono tenuti in generale a tale obbligo – come le società di servizi collegate alle associazioni datoriali - potranno richiedere corrispettivi per lo svolgimento dell'attività<sup>45</sup>. Infatti, l'assenza di scopo di lucro non coincide con la gratuità dei servizi. Perciò, per i soggetti che devono rispettare tale obbligo, è comunque possibile richiedere un compenso ai datori di lavoro che usufruiscono dei servizi, tale da consentire la copertura dei costi di gestione dell'attività svolta, nel rispetto del generale divieto di richiedere compensi ai lavoratori<sup>46</sup>.

Sulla scorta delle predette osservazioni, Confartigianato Imprese Varese ha deciso di chiedere un compenso ai datori di lavoro che avrebbero richiesto questo servizio, quanto meno a copertura delle spese e dei costi di realizzazione del servizio stesso.

#### **4.2 Il contratto di servizio tra società di servizi e aziende associate**

Per quanto riguarda il contratto predisposto dall'associazione per i propri associati, se ne riassumono, di seguito, i principali contenuti.

L'azienda associata, tramite la sigla del contratto, incarica Caf Artser s.r.l. di svolgere, dietro corrispettivo, l'attività di Intermediazione e Selezione volta all'individuazione di personale da inserire nel proprio organico; Caf Artser s.r.l. esegue l'intermediazione e la preselezione dei candidati sulla base delle specifiche indicate nel contratto (viene individuato il profilo da inserire in azienda).

Il contratto contiene poi la descrizione sintetica delle attività che andrà a svolgere la società di servizi e che giustificano il costo del servizio. All'atto del conferimento dell'incarico Caf Artser s.r.l. provvede a pianificare la campagna di intermediazione e le attività di selezione. Nello specifico fornirà al cliente:

---

<sup>45</sup> In questo senso, S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Collocamento: una nuova fase di deregolamentazione*, in Guida al Lavoro, n.31/2011, p. II.

<sup>46</sup> P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Collana ADAPT – FONDAZIONE “Marco Biagi” n. 5/2005, pag. 283; G. DI DOMENICO, M. MAROCCO, *Gli intermediari speciali e le agenzie per il lavoro. Risultati d'indagine 2006*, in Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 8/2006 ISFOL – RP(MDL)-8/06.

- il supporto di un manager dedicato e a disposizione del cliente, che lo seguirà nella promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro;

- consulenza su *job description*: sarà redatto – se è opportuno - l'annuncio più efficace per attirare candidati attivi con diffusione su canali interni ed on line;

- preselezione dei curricula e affiancamento del cliente nei colloqui con i candidati;

- nella fase di presentazione dei candidati idonei, che avverrà a mezzo e-mail, sarà richiesto al cliente di manifestare l'interesse o meno per uno specifico candidato. Ogni eventuale manifestazione di interesse implicherà che il cliente attribuisce a Caf Artser s.r.l. il merito di aver presentato per primo tale candidato;

- un report aggiornato in tempo reale che consentirà al cliente di tenere monitorata ogni attività di Caf Artser s.r.l. sul processo di intermediazione ed individuazione;

- (se concordata tra le Parti) supporto al cliente nella trattativa economica e un report post colloquio in caso di formulazione della proposta.

L'onorario dovuto a Caf Artser s.r.l. è stato suddiviso, nella generalità dei casi, in due rate, una dovuta al conferimento dell'incarico, e una a saldo della prestazione. Il costo è stato di volta in volta parametrato alla difficoltà dell'attività di intermediazione e si può affermare che il costo medio di una ricerca di personale sia di circa 1000,00 euro.

Qualora la proposta accettata dal candidato non si concretizzasse in una effettiva collaborazione, Caf Artser s.r.l. si impegna a continuare l'intermediazione fino alla proposizione di un diverso candidato idoneo. Si considera equiparato al contratto di assunzione del candidato da parte del cliente la sottoscrizione di ogni tipo di contratto di collaborazione professionale, in qualunque forma essa si espliciti.

Il cliente dovrà riconoscere in ogni caso a Caf Artser s.r.l. l'onorario pattuito anche: in caso di inserimento del candidato presentato effettuato nei 18 mesi successivi alla data della sua presentazione; in caso di inserimento del candidato presentato presso altra Società collegata e/o controllata o comunque riconducibile al cliente stesso. L'onorario pattuito verrà fatturato in misura doppia qualora l'inserimento avvenisse senza segnalazione da parte del cliente a Caf Artser s.r.l.

Il contratto diventa efficace tra le parti al momento della sottoscrizione da parte del cliente e avrà validità per i 120 giorni solari successivi. Il servizio di

intermediazione ed individuazione si considera concluso con la scelta del Candidato da parte del cliente.

Le parti convengono che per tutte le controversie eventualmente derivanti dal presente contratto, sarà esclusivamente competente il Foro di Varese.

In caso di interruzione anticipata del contratto da parte del cliente dopo il 30° giorno di calendario dalla data di sottoscrizione (o comunque dopo la presentazione di candidati idonei) e in presenza delle condizioni di seguito qui descritte: a. il cliente sospende e/o interrompe il servizio di Intermediazione per scelte organizzative aziendali interne; b. il cliente modifica e/o integra la job description e/o la sede di lavoro (in misura maggiore ai 30 km) in modo tale che comporti per Caf Artser s.r.l. variazioni nei criteri e nelle modalità di individuazione dei candidati; c. il cliente non fornisce a Caf Artser s.r.l. riscontro sui profili dei candidati presentati entro 8 giorni dalla data di presentazione degli stessi a mezzo e-mail; d. il cliente non fornisce una disponibilità sufficiente a poter effettuare i colloqui presso la sua sede o mediante modalità remota (es. skype) ai candidati - già in precedenza da esso giudicati idonei - che consenta lo svolgimento degli stessi entro 14 giorni dalla loro presentazione; il cliente sarà tenuto a corrispondere a Caf Artser s.r.l. un corrispettivo per il recesso anticipato.

#### **4.3 La creazione di una pagina web in cui inserire gli annunci di lavoro**

Una volta ricevute le prime richieste di ricerca del personale da parte delle aziende, e dopo aver redatto la più opportuna *job description* per ogni richiesta, abbiamo predisposto una pagina web in cui pubblicizzare gli annunci di lavoro, sul sito istituzionale di Confartigianato Imprese Varese: <http://www.asarva.org/ricerca-del-personale/#lavoro-varese>. Col passare dei mesi abbiamo dato visibilità agli annunci delle aziende anche mediante: sito internet delle Acli di Varese (nel proseguo della trattazione si spiegherà anche la collaborazione informale con i sindacati); utilizzo di social network di Confartigianato Imprese Varese (es. Facebook, LinkedIn); predisposizione di bacheche presso le sedi territoriali distaccate di Confartigianato Imprese Varese.

Abbiamo anche implementato il sito internet con la possibilità di inviarci direttamente i CV tramite uno specifico form; nonché di inviarci, sempre tramite uno specifico form, gli annunci di lavoro, in modo da essere più facilmente e velocemente contattabili.

Non è mancata una campagna di comunicazione che ha dato visibilità non solo al servizio di Confartigianato Imprese Varese, ma anche alle aziende che

ne hanno fatto uso, mediante creazione di appositi video descrittivi delle relative esperienze<sup>47</sup>.

#### **4.4 La creazione di una banca dati di CV**

Una delle note più dolenti del servizio è stata certamente la mancanza di una banca dati di CV da cui attingere i candidati per le selezioni. La banca dati dei CV è stata, pertanto, costruita nel tempo, collezionando e archiviando i numerosi curricula che ci sono stati inviati da aprile 2016 in poi, tramite le vie più disparate: e-mail, sito internet, consegnati cartacei dai potenziali candidati, inviati dai sindacati. Si è trattato di un lavoro in gran parte artigianale, per cui i CV sono stati archiviati sui dischi della nostra rete interna e suddivisi, principalmente, per mansioni.

Nel tempo abbiamo creato un unico indirizzo di posta su cui inviare i CV ed è stato utile, grazie alle funzionalità di Outlook, per classificare e archiviare i curricula ricevuti.

In questo modo, la creazione della banca dati dei CV non ha comportato alcun costo per l'associazione. D'altro canto, per poter svolgere un'attività di intermediazione domanda/offerta di lavoro su grandi numeri e con una certa efficienza, è certamente necessario dotarsi di un programma gestionale, che permetta di archiviare i curricula secondo criteri prestabiliti, di segnalare i candidati già contattati, quelli selezionati ed eventualmente esclusi e soprattutto che permetta di tenere aggiornata la raccolta, mettendo in evidenza i CV più recenti ancora da visionare o da valutare.

#### **4.5 I colloqui con i candidati, la selezione, la presentazione in azienda e la stesura del contratto di lavoro**

A seguito di un periodo di formazione con il nostro HR Manager, mi sono altresì cimentata nei colloqui con i candidati. Come associazione, ci siamo impegnati a fare una selezione dei CV ricevuti per le offerte di lavoro a noi sottoposte, nonché un primo colloquio di selezione per una seconda scrematura di candidati.

Dopodiché, una volta selezionati i candidati ad esito del colloquio, abbiamo deciso di procedere così: inviamo all'azienda - in forma anonima, cioè senza fotografia e dati anagrafici – i curricula dei soli candidati che hanno superato la

---

<sup>47</sup> Cfr. <http://www.asarva.org/2016/10/la-persona-giusta-in-azienda-chi-sceglie-bene-ci-guadagna/>; <http://www.asarva.org/2018/02/benedetta-il-diploma-e-la-passione-che-sfida-le-convenzioni-diventare-idraulico/>.

nostra selezione. L'azienda, successivamente, sulla base del CV e di un nostro commento di accompagnamento del CV stesso, seleziona quali candidati vuole conoscere.

I candidati così indicati vengono accompagnati dai funzionari dell'associazione direttamente in azienda, luogo in cui avviene il secondo colloquio alla presenza della direzione aziendale.

A seguito del secondo colloquio, la selezione può trovare diversi esiti: negativo, se nessun candidato viene selezionato dall'azienda; positivo, se il candidato viene individuato: inizia, a questo punto, una fase di trattativa per la stesura del contratto di lavoro; intermedio, cioè l'azienda può richiedere un ulteriore approfondimento della selezione.

Se la selezione ha esito positivo, la fase finale della procedura si sostanzia nella stesura del contratto di lavoro per il candidato e negli adempimenti necessari per l'inserimento nel mondo del lavoro, curati dal nostro servizio paghe.

Per quanto riguarda i risultati fino ad ora raggiunti, da aprile 2017 a luglio 2018:

<i>23 ricerche di personale chiuse positivamente</i>	Ricerche di personale che si sono concluse con inserimento in nostra azienda associata di un candidato da noi selezionato
<i>11 ricerche in stand by</i>	Ricerche che, per diversi motivi, sono state sospese: candidato non trovato; azienda che poi ha deciso di non fare più inserimenti di risorse; aziende che sono in cassa integrazione
<i>25 ricerche attive</i>	Ricerche di personale su cui stiamo lavorando ora, con contratto di servizio già firmato.

## **L'ENTE ACCREDITATO AI SERVIZI AL LAVORO**

### **1. Quadro normativo di riferimento**

#### **1.1 Dal collocamento pubblico ai servizi per l'impiego regionali**

Il collocamento italiano si segnalò fin dalle origini per la funzione pubblica svolta in regime di monopolio e affidata completamente alle strutture periferiche del Ministero del Lavoro, i c.d. uffici di collocamento (Legge Fanfani: L. 264/49). Inoltre, la legge, ai tempi, limitava anche la libertà negoziale di datori

e lavoratori, imponendo ai datori di stipulare il contratto di lavoro con gli iscritti alle liste di collocamento che risultassero in cima alla graduatoria.

Questo sistema mostrò negli anni tutte le sue lacune e venne smantellato pian piano con diversi provvedimenti legislativi, quali il d.lgs. 469/97 che eliminò il monopolio pubblico sul collocamento, e i decreti legislativi 181/2000 e 276/03 (Legge Biagi). Con questi ultimi provvedimenti vennero fissati dei livelli minimi delle prestazioni che i centri per l'impiego dovevano offrire su tutto il territorio nazionale e si completava la transizione ai sistemi regionali per l'impiego, predisponendo gli strumenti necessari per il coinvolgimento di attori privati (art. 7 d.lgs. 276/03).

Da quel momento, le Regioni italiane si accinsero, ognuna, a edificare propri servizi per l'impiego; anche perché, fermo il livello minimo delle prestazioni, le Regioni avevano la facoltà di arricchire il catalogo delle misure e di determinare l'organizzazione e la gestione dei centri per l'impiego. A ciò si aggiunga che le Regioni potevano intervenire sul coinvolgimento degli attori privati nella gestione dei servizi per il lavoro, poiché l'art. 7 d.lgs. 276/03 si limitava a stabilire che l'accreditamento era lo strumento necessario per poter erogare i servizi, ma lasciava libertà alle Regioni di individuare le modalità e i requisiti per accreditarsi.

Il risultato fu che ogni regione italiana delineò il suo modello di servizi al lavoro. In estrema sintesi, vennero adottati due distinti approcci. Un approccio più tradizionale considerava l'accreditamento come un modo per negoziare con il servizio pubblico, che poteva sempre decidere se esternalizzare o meno ai privati la gestione dei servizi per il lavoro. Un approccio più innovativo fu invece quello adottato da Regione Lombardia (legge 22/06), che creò un quasi – mercato tra soggetti pubblici e privati accreditati, compresi i CPI, che concorrevano nell'offerta dei servizi per il lavoro.

## **1.2 L'intervento del d.lgs. 150/2015 in materia di politiche attive**

Nel settembre 2015 è stato approvato il d.lgs. 150/2015, in attuazione delle L. 183/2014 (Jobs Act), e che ha l'intento di ridisegnare il volto delle politiche attive in Italia.

Non è questa la sede per un'ampia disamina delle novità contenute nel predetto decreto. Ciò che preme sottolineare sono le modifiche normative che incidono solo sulla disciplina degli enti accreditati.

L'art. 11 del d.lgs. 150/2015 definisce l'organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro a livello regionale. La norma deve essere letta in relazione all'abrogazione del d.lgs. 469/97 da parte dell'art. 34 c.

1 lett. e) del d.lgs. 150/2015. In particolare, l'art. 11 del d.lgs. 150/2015 ridisegna i principi su cui il legislatore nazionale imposta la nuova organizzazione territoriale dei servizi per il lavoro nel rispetto dell'assetto costituzionale.

Ai sensi, poi, dell'art. 12 d.lgs. 150/2015 (rubricato: accreditamento dei servizi per il lavoro), le Regioni e le Province autonome definiscono i propri regimi di accreditamento, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003, secondo criteri definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con il sistema di autorizzazione allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, di cui agli articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003; b) definizione di requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori, in relazione ai compiti da svolgere; c) obbligo di interconnessione con il sistema informativo, nonché l'invio all'ANPAL di ogni informazione utile a garantire un efficace coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro; d) raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione; e) definizione della procedura di accreditamento dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione.

Sempre ai sensi del medesimo articolo, comma 3, ANPAL istituisce l'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro secondo i criteri di cui al comma 1, nel quale vengono iscritte le agenzie per il lavoro di cui al comma 2 nonché le agenzie che intendono operare nel territorio di regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento.

Dall'analisi dell'art. 12 d.lgs. 150/2015 possiamo trarre le seguenti conclusioni. In primis, le Regioni possono pur sempre ricorrere allo strumento dell'accREDITAMENTO, come testimonia la mancata abrogazione dell'art. 7 d.lgs. 276/03, cui anzi l'art. 12 c. 1 d.lgs. 150/15 fa specifico rinvio. Pertanto, le Regioni definiscono i propri regimi di accREDITAMENTO, anche se nel rispetto di alcuni criteri che verranno poi specificati in un decreto ministeriale.

In secondo luogo, viene istituito anche un albo nazionale di accREDITAMENTO, tenuto dall'ANPAL, ove però confluiscono solo le agenzie per il lavoro ex art. 4 c. 1 lett. a e c d.lgs. 276/03, cioè agenzie di somministrazione generaliste e di intermediazione, che desiderano essere accreditate per i servizi al lavoro su tutto il territorio nazionale e le agenzie che intendono operare nelle regioni prive di accREDITAMENTO.

Ora, bisogna tenere in considerazione che il 19 aprile 2018 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto ministeriale dell'11 gennaio 2018, quello cioè contenente – come prima si diceva - i criteri per la definizione dei sistemi di accreditamento dei servizi per il lavoro.

Il decreto definisce i criteri per l'accreditamento dei servizi per il lavoro, secondo i principi individuati dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2015 e dall'art. 7 del decreto legislativo n. 276 del 2003, a complemento della delibera dell'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro n. 7 del 3 novembre 2016, con cui veniva istituito l'albo nazionale dei soggetti accreditati e prefigurato un doppio binario di accreditamento, a livello nazionale e regionale. Regioni e Province autonome sono tenute a recepire i contenuti del decreto nei prossimi 12 mesi (quindi entro aprile 2019), comunicando, inoltre, agli operatori già accreditati le misure di adeguamento. Rimane ferma, pertanto, fino al recepimento, da parte delle Regioni e delle Province autonome, l'operatività dei regimi di accreditamento vigenti a livello regionale.

Ad oggi è opportuno ancora analizzare la normativa regionale con riferimento ai sistemi di accreditamento per i servizi al lavoro, la cui funzione è proprio quella di individuare operatori pubblici e privati idonei ad erogare servizi al lavoro e costituire insieme ai servizi pubblici per l'impiego (centri per l'impiego) una rete di servizi regionali a supporto del buon funzionamento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e dell'attuazione efficace delle politiche attive. Tenendo presente che è necessario analizzare i sistemi di accreditamento a livello regionale come previsto dalla normativa tutt'ora in vigore, che non fa ancora riferimento alle nuove disposizioni normative che fanno seguito alla riforma del Jobs Act.

## **2. L'eterogeneità delle discipline regionali. Focus su normativa di Regione Lombardia**

Come prima accennato, il legislatore ordinario (con il decreto legislativo n. 469/1997) e costituzionale (con la legge costituzionale n. 3/2001, nota come riforma del Titolo V della Costituzione) ha dotato le Regioni di potestà legislativa in materia di servizi per l'impiego. La natura di questa potestà legislativa è di tipo concorrente, e quindi può essere esercitata nel quadro dei principi posti dalla legge nazionale. Pur con questo vincolo, è evidente che le declinazioni del modello di interazione che possono essere operate a livello regionale sono numerose e possono produrre sistemi profondamente diversi tra loro.



Negli anni le Regioni sono intervenute, ognuna a suo modo, sul tema di servizi al lavoro.

In particolare, Regione Lombardia (ma anche Regioni Marche, Emilia Romagna, Toscana e Friuli Venezia Giulia) si è posta il problema di regolamentare le forme con cui i servizi pubblici per l'impiego e gli operatori privati possono dialogare e cooperare, cercando di attuare delle innovazioni introdotte nella materia dei servizi per l'impiego dalla riforma Biagi (i regimi di autorizzazione, l'accreditamento, la somministrazione degli svantaggiati, la Borsa continua nazionale del lavoro).

Dalla normativa di Regione Lombardia emerge in maniera costante la considerazione dei servizi per l'impiego come un sistema misto, nel quale convivono soggetti pubblici e soggetti privati che in alcune circostanze agiscono in regime di «esclusiva» (es. il collocamento obbligatorio, funzione propria dei Centri pubblici per l'impiego), in altre operano in regime di concorrenza, ed in altre ancora ricercano forme di raccordo. Questo ultimo aspetto pare quello che viene con maggiore incisività perseguito e valorizzato, in quanto la legge configura l'accreditamento come uno strumento in grado di selezionare possibili partner in grado di fornire servizi di alto livello qualitativo ai centri pubblici e definiscono con precisione le modalità ed i criteri con cui potrà essere avviata la cooperazione tra pubblico e privato.

Da un'analisi di Adapt del 2015<sup>48</sup>, che risulta anche oggi attuale, è emerso che nella maggior parte delle Regioni (14) è ora presente un sistema di accreditamento. A queste si aggiunge la Calabria, dove il sistema è attivato soltanto per l'erogazione di servizi nell'ambito del programma Garanzia Giovani. Nelle restanti 6 Regioni, i sistemi di accreditamento non sono operativi. In Emilia Romagna, Liguria e Puglia, i sistemi di accreditamento sono definiti all'interno di una legge regionale, ma non sono stati implementati attraverso le necessarie deliberazioni. In altre 3 Regioni (o Province autonome) – Basilicata, Bolzano e Umbria – non esistono ancora nemmeno riferimenti al sistema di accreditamento all'interno della normativa regionale.

Tra tutte le Regioni italiane, il modello messo in opera da Regione Lombardia ha prodotto risultati tali da convincere con i numeri chiunque della sua efficacia e non a caso l'assegno di ricollocazione previsto dall'art. 23 del d.lgs.10/15 mutua buona parte del suo impianto.

La normativa attualmente in vigore in Regione Lombardia e che regola l'accreditamento per i servizi al lavoro è contenuta nei seguenti provvedimenti regionali: L.R. 28 settembre 2006, n. 22 “Il Mercato del lavoro in Lombardia”;

---

<sup>48</sup> S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Politiche attive: il tassello (mancante) dei regimi di accreditamento*, in Working Paper ADAPT, 10 giugno 2015, n. 180.

D.G.R. n. IX/2412 del 26/10/2011; d.d.u.o. n. 9749 del 31/10/2012. In particolare, con D.G.R. 26 ottobre 2011, n. 2412, la Lombardia ha modificato le procedure e i requisiti per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati all'erogazione dei servizi di istruzione e formazione professionale, i servizi per il lavoro e il funzionamento del relativo albo regionale.

L'accreditamento e l'iscrizione all'albo regionale sono richiesti a tutti gli operatori che intendono beneficiare di risorse pubbliche o rilasciare attestazioni e certificazioni riconosciute. Possono chiedere l'iscrizione nell'albo degli enti accreditati in regione Lombardia sia enti pubblici che privati, e in particolare possono chiedere l'iscrizione: le imprese, le società e gli enti dotati di riconoscimento giuridico, i soggetti emanazione delle parti sociali in possesso dei requisiti previsti (vedi Delibera Giunta Regionale n. 2412 del 26 ottobre 2011), gli enti pubblici, singoli o associati che abbiano capacità giuridica e autonomia statutaria, il cui statuto preveda un puntale anche se non esclusivo, riferimento ad una o più attività attinenti ai servizi per i quali si chiede l'iscrizione all'albo.

L'istanza da presentare in Regione per iscriversi deve essere presentata on line, ai sensi del D.P.R. n. 445 del 28/12/2000 e deve contenere informazioni relative all'ente, agli amministratori e ai dirigenti ed ai locali in cui si svolgono le attività. Devono essere allegati l'atto costitutivo e statuto dell'ente, una visura aggiornata della Camera di Commercio, una planimetria dei locali dell'unità organizzativa e delle sedi in cui il servizio sarà erogato. Ad esito di verifiche documentali ed ispezioni in loco, il procedimento amministrativo si conclude con l'iscrizione o il diniego di iscrizione nell'albo degli accreditati.

L'accreditamento è conseguito solo in presenza del possesso di una serie di requisiti di carattere giuridico-finanziario; soggettivi; di onorabilità e oggetto sociale, strutturali, professionali.

Requisiti giuridici:

- società commerciale, quali società di capitali, società di persone e società cooperativa o consorzio di cooperative, il cui statuto preveda un puntale, anche se non esclusivo, riferimento ad una o più attività attinenti i servizi per i quali si chiede l'iscrizione all'albo

- associazioni, fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato, dotate di personalità giuridica acquisita a seguito di riconoscimento ai sensi del d.P.R. 361 del 10 febbraio 2000, il cui statuto preveda un puntale, anche se non esclusivo, riferimento ad una o più attività attinenti i servizi per i quali si chiede l'iscrizione all'albo.

Requisiti finanziari:

- capitale sociale versato non inferiore a 25.000 euro, fatta eccezione per gli enti pubblici e loro enti strumentali e per i soggetti emanazione delle parti sociali o partecipati dalle medesime. Per le cooperative sociali, il patrimonio netto non deve essere inferiore ai 25.000 euro, e deve risultare da bilancio o da dichiarazione del revisore contabile

- il soggetto accreditato deve assicurare un sistema di contabilità separata in grado di garantire l'estrapolazione dalla contabilità generale delle entrate e delle spese riferite alle attività e servizi gestiti con risorse pubbliche, con distinzione delle specifiche fonti di finanziamento ovvero una contabilità analitica per centri di costo. Sono esclusi da questo obbligo gli enti pubblici che hanno un servizio di tesoreria

Requisiti di oggetto sociale:

- tutti i soggetti che presentano domanda di accreditamento, ad eccezione degli enti pubblici, devono prevedere nell'oggetto sociale dello statuto, anche se non in via esclusiva, un riferimento relativo all'attività per la quale si chiede l'accREDITAMENTO

Requisiti di onorabilità:

- è richiesta in capo al legale rappresentante, agli amministratori, ai direttori, ai responsabili di unità organizzativa o responsabili amministrativi l'assenza di condanne penali, anche non definitive. A carico dell'operatore non devono essere state comminate, negli ultimi cinque anni, sanzioni per illeciti amministrativi dipendenti da reato di cui all'art. 9 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231

Requisiti strutturali:

- dotazione strutturale minima: l'operatore deve dotarsi di almeno due unità organizzative, ubicate in due diverse Province del territorio. Tale requisito non si applica alle Province, ai Comuni, alle Università ed agli altri enti pubblici, nonché agli operatori di emanazione delle parti sociali e loro partecipate

- adeguatezza dei locali: i locali delle unità organizzative e delle sedi in cui il servizio sia erogato devono essere conformi: alla normativa vigente in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; alla normativa vigente in materia di igiene e sicurezza; alla normativa vigente in materia di accessibilità ai diversamente abili

- adeguatezza degli spazi e degli strumenti tecnologici ed informatici dedicati: gli spazi devono essere idonei a garantire la fruibilità dei servizi da parte dell'utenza e devono essere attrezzati con adeguati arredi per lo svolgimento delle attività. La dotazione strutturale minima specifica per area e tipologia di servizio è definita con decreto dirigenziale. Ogni unità organizzativa deve avere la disponibilità dei locali destinati all'erogazione del servizio in

modo unitario ed esclusivo. Ogni unità deve essere dotata di strumenti e postazioni informatiche, nonché di attrezzature d'ufficio, collegamenti telematici e specifica dotazione software per la gestione del servizio. A riguardo si richiama la necessità del rispetto degli obblighi di contribuzione INAIL

- segnaletica e informazione: presso ciascuna unità organizzativa devono essere assicurate le seguenti informazioni: indicazione della presenza del servizio e degli orari di apertura al pubblico; indicazione degli estremi dell'iscrizione all'albo regionale degli accreditati; informazione della gamma dei servizi offerti dall'unità organizzativa; elenco telematico dei soggetti accreditati

- documentazione inerente ai requisiti dichiarati dall'operatore: l'operatore, deve dichiarare la sede dell'unità organizzativa presso la quale viene conservata tutta la documentazione inerente ai requisiti dichiarati da rendere disponibile ai fini delle verifiche ispettive

- sistema di gestione della qualità: l'operatore deve essere in possesso di un sistema certificato per la gestione della qualità

- idoneità igienico-sanitaria e accesso ai diversamente abili: per ciascuna unità organizzativa è necessario presentare una dichiarazione concernente il possesso del certificato di idoneità igienico-sanitario dei locali rilasciato dalla competente ASL; l'autorizzazione igienico-sanitaria al funzionamento del servizio mensa; documentazione relativa allo stato di adeguamento alle norme antincendio; documento di valutazione dei rischi; requisito dell'accessibilità ai diversamente abili

- apertura al pubblico: i soggetti accreditati devono assicurare un'apertura quotidiana al pubblico per almeno 5 ore giornaliere, dal lunedì al venerdì, per non meno di 25 ore settimanali. Gli orari di apertura devono essere indicati nella domanda di accreditamento. Il mancato presidio negli orari indicati comporta l'assunzione di provvedimenti da parte della Regione

Requisiti soggettivi:

- applicazione del d.lgs. n. 231/2001: costituisce requisito essenziale il possesso del codice etico, del modello organizzativo e la costituzione dell'organismo di vigilanza in conformità alle linee guida di cui al d.d.u.o n. 4340 del 18 maggio 2012

- nulla osta antimafia: l'operatore deve produrre il certificato camerale comprensivo del nulla osta antimafia, che consiste in una dicitura apposta in calce ai normali certificati di iscrizione al registro delle imprese, con l'indicazione delle persone per le quali è stata effettuata la verifica sull'archivio del Ministero dell'Interno

- affidabilità economica e finanziaria: l'operatore è tenuto a comunicare entro 30 dall'approvazione del proprio documento contabile i seguenti dati: valori economici; valori patrimoniali; dati riferiti alla struttura organizzativa. Il documento contabile deve essere accompagnato dall'attestazione di verifica da parte di un revisore contabile o di una società di revisione. Oltre a ciò l'operatore deve essere in possesso di un documento che ne attesta l'affidabilità (assenza stato di fallimento, liquidazione, concordato preventivo, rispetto degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse e degli obblighi previdenziali). Deve infine garantire sia la copertura assicurativa obbligatoria per infortuni (INAIL), sia la polizza assicurativa per responsabilità civile del personale e degli utenti/allievi durante lo svolgimento delle attività cursuali, nel rispetto della normativa nazionale vigente

- sistema di contabilità separata: l'operatore è tenuto a dotarsi di un sistema di contabilità analitica strutturato sulla base di una classificazione di costi. Il sistema di contabilità analitica dovrà fornire risultanze di dettaglio delle poste di bilancio

- relazioni con il territorio: l'operatore è tenuto a dichiarare il raggruppamento dei soggetti con i quali intende avviare collaborazioni allo scopo di assicurare all'utenza l'intera gamma dei servizi

Requisiti professionali:

- disponibilità di adeguate risorse professionali: il soggetto accreditato deve attestare di disporre di adeguate risorse professionali in termini di figure e funzioni. Il soggetto accreditato deve disporre di almeno 3 dipendenti che ricoprono la funzione di formatore. Per ciascuna figura sono predisposti precisi requisiti, indicati nel decreto n. 10187/2012

Annualmente è richiesto agli operatori accreditati di confermare il permanere del possesso dei suddetti requisiti ai fini della permanenza nello specifico albo regionale.

Il procedimento sopra descritto è stato seguito da Elfi, l'ente di formazione accreditato ai servizi al lavoro di Confartigianato Lombardia, il quale si è attrezzato di conseguenza anche per avere tutti i requisiti richiesti dalla normativa. Ente che, ad oggi risulta iscritto, con anche tutte le sedi operative territoriali, nell'albo degli accreditati, come visionabile on line<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> L'albo degli accreditati è pubblico, consultabile on line e costantemente aggiornato da Regione Lombardia [http://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/e7150ec5-ff56-468c-ac0f-cbee08055e50/20\\_07+2018+albo+operatori+accreditati+ai+servizi+al+lavoro.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e7150ec5-ff56-468c-ac0f-cbee08055e50](http://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/e7150ec5-ff56-468c-ac0f-cbee08055e50/20_07+2018+albo+operatori+accreditati+ai+servizi+al+lavoro.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e7150ec5-ff56-468c-ac0f-cbee08055e50).

### **3. ELFI – Ente lombardo per la formazione di impresa**

E.L.F.I. - Ente Lombardo per la formazione d'impresa è l'ente di formazione di Confartigianato Lombardia, la cui attività istituzionale consiste nel contribuire allo sviluppo di una cultura imprenditoriale che permetta al settore dell'artigianato di seguire le evoluzioni di un mercato globale sempre più intenso e complesso.

Fondato nel 1997, E.L.F.I. opera su tutto il territorio lombardo attraverso 11 Unità Organizzative, dislocate in altrettante province, accreditate per Servizi di Istruzione e Formazione Professionale (Lodi, Milano - Alto Milanese, Lecco, Como, Lomellina, Sondrio, Brescia, Cremona, Varese, Bergamo, Mantova).

E.L.F.I. sovrintende alle attività di Confartigianato Lombardia inerenti la formazione dei dipendenti del Sistema nonché la formazione degli imprenditori associati e loro dipendenti/collaboratori. In particolare: promuove e progetta corsi di formazione/aggiornamento per i collaboratori della Federazione e sue consociate, curandone la realizzazione e la loro presentazione agli enti competenti per il cofinanziamento degli stessi; promuove e progetta corsi di formazione/aggiornamento per i titolari della aziende associate e per i loro dipendenti/collaboratori, curandone la realizzazione e la loro presentazione agli enti competenti per il cofinanziamento degli stessi; promuove e progetta attività formative per apprendisti, curandone la realizzazione attraverso la partecipazione a reti e partenariati; cura e gestisce l'aggiornamento della banca dati dei fabbisogni formativi rilevati; favorisce lo sviluppo dell'impresa artigiana; eroga informazioni in ambito formativo.

#### **3.1 Il ruolo dei tutor dell'ente accreditato**

Come previsto dalla d.d.u.o 9749/2012 di Regione Lombardia, riguardante l'approvazione dei requisiti e delle modalità operative degli enti accreditato, l'Operatore, per ottenere l'accreditamento, deve disporre di adeguate risorse professionali in termini di figure e funzioni. In particolare, presso ogni unità organizzativa deve essere garantita la disponibilità delle seguenti funzioni: il responsabile dell'unità organizzativa; l'addetto all'accoglienza ed informazione degli utenti; il tutor.

Per quanto riguarda la figura del tutor, questi gestisce le seguenti attività: diagnosi dei bisogni e della domanda individuale; bilancio professionale; supporto alla predisposizione di un percorso personalizzato; stipula e gestione del patto di servizio e del piano di intervento personalizzato; monitoraggio e valutazione delle azioni (orientative, formative o di inserimento lavorativo).

Per poter svolgere la funzione di tutor, è necessario avere dei requisiti minimi alternativi: a) diploma di laurea e formazione specifica (master, specializzazione) nell'ambito delle metodologie dell'orientamento; b) diploma di laurea ed esperienza almeno biennale nell'ambito dell'orientamento nel sistema di istruzione, della formazione o del lavoro; c) diploma di istruzione secondaria superiore ed almeno cinque anni di esperienza professionale in ambito orientativo; d) diploma di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) ed almeno sei anni di esperienza professionale in ambito orientativo.

Al di là dei requisiti formali, dalla mia esperienza posso dire che risulta importante, per un operatore di un ente accreditato, conoscere bene le aziende presenti sul territorio in cui opera, i settori produttivi in cui le stesse svolgono la loro attività, le aree aziendali di maggiore inserimento di risorse, i profili professionali più richiesti. Oltre alle competenze socio economiche, è ovviamente fondamentale una ottima conoscenza della normativa giuslavoristica. È emerso con evidenza come sia anche necessaria una buona dotazione di risorse informatiche e una buona competenza nel loro utilizzo, poiché è necessario archiviare candidature, anagrafiche di aziende, offerte di lavoro, utilizzare banche dati e sistemi informatici di enti pubblici (quali SIAGE – Dote unica lavoro e GEFO – Garanzia Giovani).

Per quanto riguarda le competenze trasversali, certamente è necessario avere buone doti relazionali, necessarie per condurre efficacemente i colloqui di accoglienza e selezione, e buone doti comunicative e organizzative. Queste ultime sono richieste per la gestione dei colloqui, della modulistica, dell'archiviazione.

## **GLI INCENTIVI PUBBLICI**

### **I. DOTE UNICA LAVORO**

#### **1. Quadro normativo**

##### **1.1 La nascita del sistema della Dote in Lombardia**

Lo strumento fondamentale che ha consentito a livello regionale di mettere in atto un processo di integrazione delle finanze, dei procedimenti e dei destinatari degli interventi pubblici è stato, in Lombardia, lo strumento della Dote.

Attraverso un quadro articolato di atti normativi, programmatici e amministrativi l'amministrazione regionale ha progettato e in parte realizzato un cambio di paradigma nella gestione degli interventi facenti capo al comparto

istruzione, formazione e lavoro, fino ad allora prevalentemente imperniato sul finanziamento degli enti erogatori dei servizi.

La Dote è stata sperimentata anzitutto nel comparto dell'istruzione a partire dal 2000, comparto in cui Regione Lombardia ha portato avanti un progetto di riforma volto a creare, almeno in linea generale, una sorta di parità tra scuole pubbliche e scuole private. La Regione ha utilizzato il c.d. Buono Scuola per rimborsare alla famiglia una parte della retta scolastica; ha provveduto a sostenere la domanda di istruzione delle famiglie orientate ad usufruire dei servizi educativi delle scuole non statali creando, almeno in via embrionale, una forma di libertà di scelta tra i due segmenti del sistema paritario dell'istruzione. Dopo anni di sperimentazione del Buono Scuola è stata emanata la legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione professionale della Regione Lombardia", che regola lo strumento del «buono scuola», e crea per l'individuazione dei soggetti che offrono servizi di formazione professionale un sistema di accreditamento volto a stabilire in relazione a criteri uniformi l'appartenenza alla rete degli operatori, siano essi pubblici o privati.

Alla Dote scuola ha fatto seguito l'introduzione della Dote successo formativo, rivolta a ragazzi tra i 16 e i 23 anni non iscritti a nessun percorso educativo o formativo, oppure a rischio di abbandono; la Dote scuola per l'istruzione e formazione professionale, per ragazzi che intendono frequentare o frequentano percorsi offerti dai centri di formazione professionale pubblici e privati; la Dote percorsi learning week per percorsi formativi integrativi alle normali attività scolastiche.

Il sistema della Dote è stato poi esteso anche ai servizi al lavoro, con la legge regionale n. 22/2006 «Il mercato del lavoro in Lombardia», la quale, sulla linea tracciata dalla l. 14 febbraio 2003, n.30 e della l. 24 dicembre 2007, n. 247, rappresenta il primo intervento organico della regione in materia di politica del lavoro e organizzazione di un sistema integrato di servizi.

Dopo le prime sperimentazioni attuate tra il 2006 e il 2009, la Regione ha unificato il procedimento amministrativo per alcune Doti: con una deliberazione emanata all'inizio del 2009 si sono resi accessibili la gran parte dei finanziamenti per l'istruzione, la formazione e il lavoro attraverso le tre principali linee di dote, la Dote scuola, la Dote formazione e la Dote lavoro.

In linea generale, si può dire che, oggi, il peculiare sistema di competizione adottato dalla Regione Lombardia si ispira alla logica di sussidiarietà orizzontale secondo cui i modelli vanno adattati ai territori e i territori influenzano la legislazione degli altri soggetti istituzionali (siano lo Stato o le altre Regioni) con forte protagonismo degli attori privati e del mercato.



## **1.2 Dote Unica Lavoro**

Dote Unica Lavoro è una politica attiva realizzata da Regione Lombardia per favorire l'occupazione e migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Il quadro normativo di riferimento è piuttosto complesso, e si compone di numerosi atti normativi e di provvedimenti amministrativi. In sintesi, i più rilevanti sono i seguenti.

Con la D.G.R. 8864 del 14 gennaio 2009 Regione Lombardia ha programmato il sistema dote per i servizi di istruzione, formazione e lavoro, allocando di fatto tutte le risorse a disposizione su tre linee di dote: Dote Scuola; Dote Formazione e Dote Lavoro. Dal 2013 si rende effettivamente operativa la DUL, sistema integrato di politiche attive per formazione e lavoro.

Dopo il Jobs act viene emanata una nuova L.R. del 5 ottobre 2015 n. 30 «Qualità, innovazione ed internazionalizzazione nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro in Lombardia. Modifiche alle ll.rr. 19/2007 sul sistema di istruzione e formazione e 22/2006 sul mercato del lavoro», mediante la quale la Regione adotta come primaria modalità di attuazione degli interventi di cui al presente articolo il sistema dote, quale strumento di destinazione delle risorse finanziarie alla persona. Pertanto, dal 2015 si rende operativa la nuova DUL.

Certamente, in questo quadro, è da tenere presente la già più volte richiamata L.R. 28 settembre 2006, n. 22 «Il mercato del lavoro in Lombardia» e successive modifiche e integrazioni.

Per quanto riguarda lo strumento della Dote, si consideri la d.g.r. n. X/4526 del 10 dicembre 2015 con cui sono state approvate le modalità di attuazione della Dote Unica Lavoro 2014-2020 e individuata la relativa dotazione finanziaria; la d.g.r. n. X/5053 del 18 aprile 2016 «Dote Unica Lavoro Programma Operativo Regionale - Fondo Sociale Europeo 2014-2020 – interventi evolutivi» con la quale sono state approvate le modifiche ai documenti «Attuazione Dote Unica Lavoro POR FSE 2014-2020» e aggiornamenti al nuovo modello di budget operatore» di cui alla d.g.r. n. 4526/2015 sopra citata; i d.d.g. n. 3710 del 28 aprile 2016, n. 5783 del 21 giugno 2016 e n. 9568 del 2.08.17 con i quali, al fine di conseguire gli obiettivi della nuova programmazione a valere sul POR FSE 2014 – 2020 e supportare lo sviluppo del sistema economico lombardo, Regione Lombardia ha avviato un processo di revisione delle modalità d'attuazione del modello dotale e ha approvato e aggiornato il Manuale di gestione della Dote Unica Lavoro (a seguito della d.g.r. n. X/5053 del 18 aprile 2016).

Il bando di Dote Unica Lavoro viene spesso modificato; ad oggi, l'ultima modifica risale a luglio 2018 ed è consultabile on line sempre sul sito di Regione Lombardia<sup>50</sup>.

Dote Unica Lavoro viene finanziata tramite il Fondo sociale europeo (FSE), che è un fondo strutturale dell'Unione Europea, il principale strumento finanziario con cui l'Unione europea sostiene l'occupazione negli Stati membri e promuove la coesione economica e sociale. Il periodo di programmazione dell'FSE, dal 2014 al 2020, ha come scopo il perfezionamento di strumenti operativi e gestionali per la realizzazione dell'agenda europea in tema di crescita ed occupazione; in questo programma è stata istituita una quota minima FSE nel bilancio assegnato a ciascuna categoria di Regioni, quota più alta di quella precedente (circa il 25% per le regioni meno sviluppate; 40% per quelle “in transizione” e 52% per quelle più sviluppate).

Rispetto al Fondo Sociale Europeo, gli atti normativi da tenere in considerazione sono i seguenti: il Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo Sociale Europeo e che abroga il Regolamento (CE) n.1081/2006 del Consiglio; il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo, sul Fondo di Coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. C'è ovviamente un Programma Operativo Regionale a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE) 2014-2020, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione del 17 dicembre 2014 e la relativa modifica approvata con Decisione di Esecuzione (2018) 3833 del 12 giugno 2018.

## **2. Requisiti per accedere a Dote Unica Lavoro**

Dote Unica Lavoro non è un contributo economico che viene rilasciato alla persona che cerca lavoro, bensì una “dote”, cioè un insieme di risorse destinate alla persona, che permette a chi cerca lavoro di partecipare gratuitamente a percorsi personalizzati per:

---

<sup>50</sup> Bando DUL aggiornato a luglio 2018: [http://www.fse.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/c52dc2b4-615a-49fc-bd4b-57b66fe7cc1a/Allegato+3+-+Avviso+Dote+Unica+Lavoro.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=c52dc2b4-615a-49fc-bd4b-57b66fe7cc1a](http://www.fse.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/c52dc2b4-615a-49fc-bd4b-57b66fe7cc1a/Allegato+3+-+Avviso+Dote+Unica+Lavoro.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=c52dc2b4-615a-49fc-bd4b-57b66fe7cc1a).

- trovare un nuovo lavoro;
- frequentare un corso di formazione per la riqualificazione professionale;
- avviare un percorso per intraprendere l'attività autonoma.

Possono accedere a Dote Unica Lavoro:

- giovani disoccupati, residenti o domiciliati in Lombardia, dai 15 ai 29 anni compiuti, a condizione che abbiano precedentemente concluso o rinunciato ad una dote attivata a valere sull'Avviso Garanzia Giovani. Tale target può fruire direttamente di Dote Unica Lavoro esclusivamente per la fruizione, in fascia 4, di specifici Moduli Master Universitari di I e/o II livello;

- disoccupati, residenti o domiciliati in Regione Lombardia, dai 30 anni compiuti in poi, indipendentemente dalla categoria professionale posseduta prima della perdita del lavoro, compresi – ove applicabile – i dirigenti

- iscritti ad un Master universitario di I° e II° livello per partecipare, esclusivamente ad una Dote in fascia 4 dedicata a singoli moduli di Master universitario di I° e II° livello;

- occupati, dai 16 anni compiuti in poi:

lavoratori sospesi da aziende ubicate in Lombardia percettori di cassa integrazione guadagni in deroga alla normativa vigente (CIGD) e cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS); iscritti ad un Master universitario di I° e II° livello per partecipare, esclusivamente ad una Dote in fascia 4 dedicata a singoli moduli di Master universitario di I° e II° livello; militari congedandi previsti dal protocollo d'Intesa sottoscritto tra la Regione ed il Comando Militare Esercito Lombardia in data 23 ottobre 2012; personale delle Forze dell'ordine, militare civile, operante sul territorio lombardo e facente capo ai relativi Comandi Regionali o analoghe strutture di riferimento di livello regionale o, nel caso della Polizia di Stato, alle relative Questure, o, nel caso della Polizia Penitenziaria, al relativo Provveditorato regionale.

Come previsto dalla Circolare direttoriale del 11.12.2015 (Nota\_prot. E1.2015.0447567 “Prime indicazioni sulla Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro, stipula del Patto di Servizio Personalizzato e accesso alle Politiche attive del lavoro in Lombardia”) i seguenti target di destinatari, prima dell'attivazione della Dote Unica Lavoro, devono aver rilasciato la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro ed aver stipulato un Patto di Servizio Personalizzato:

- disoccupati non percettori di sostegno al reddito
- disoccupati percettori di strumenti di sostegno al reddito
- occupati sospesi (ai sensi dell'art.22 del d.lgs 150/2015).

### **3. Come funziona Dote Unica Lavoro**

Chi rientra in una delle categorie appena elencate, per attivare la Dote Unica Lavoro deve rivolgersi ad un operatore pubblico o privato - accreditato con Regione Lombardia per l'erogazione di servizi al lavoro. L'elenco degli operatori accreditati al lavoro è disponibile on line sul sito di Regione Lombardia, e tra questi abbiamo visto esserci anche ELFI, Ente Lombardo per la formazione d'impresa di Confartigianato.

L'operatore che riceve una domanda di Dote, prende in carico la persona e verifica i requisiti delle persone che prendono in carico, acquisendo la documentazione prevista dal Manuale Unico di gestione della dote. Il manuale operativo di Dote Unica Lavoro contiene tutte le procedure da seguire per l'attivazione della Dote ed è reperibile on line sul sito della Regione.

Una volta verificati i requisiti della persona, l'operatore ne supporta la profilazione (c.d. profiling) nel sistema informativo SIAGE<sup>51</sup>, che sulla base delle caratteristiche del destinatario (stato occupazionale/distanza dal mercato del lavoro, titolo di studio, genere, età) definisce in automatico l'appartenenza ad una delle seguenti fasce di intensità d'aiuto:

Fascia 1 "bassa intensità di aiuto": rientrano in questa fascia le persone in grado di ricollocarsi nel mercato del lavoro in autonomia o che richiedono un supporto minimo;

Fascia 2 "media intensità di aiuto": rientrano in questa fascia le persone che necessitano di servizi intensivi per la collocazione o ricollocazione nel mercato del lavoro;

Fascia 3 "alta intensità di aiuto": rientrano in questa fascia le persone che necessitano di servizi intensivi per un periodo medio/lungo e di forte sostegno individuale per la collocazione o ricollocazione nel mercato del lavoro;

Fascia 3 Plus "alta intensità d'aiuto – svantaggio": rientrano in tal fascia le persone con caratteristiche particolarmente deboli del mercato del lavoro che necessitano di servizi di politica attiva intensivi, anche attraverso esperienze lavorative brevi e/o con valenza formativa;

Fascia 4 "altro aiuto": rientrano in tal fascia le persone che necessitano di servizi finalizzati alla riqualificazione professionale e all'occupabilità<sup>52</sup>.

Entro i limiti della fascia a cui la persona risulta appartenere, l'operatore a titolo gratuito definisce con la persona un Piano di Intervento Personalizzato (PIP) funzionale alle sue esigenze di qualificazione, riqualificazione, inserimento, reinserimento lavorativo.

---

<sup>51</sup> <https://www.siage.regione.lombardia.it/siage/welcome/idpc/page>.

<sup>52</sup> Con la Nuova Dote Unica Lavoro, Regione Lombardia ha previsto la possibilità di fruizione, nella Fascia 4, di moduli formativi relativi a Master Universitari di I° e II° livello.

La persona firma la domanda di partecipazione e insieme all'operatore firma anche il PIP - Piano di Intervento Personalizzato, definendo i servizi attivati (es. corsi di formazione). Infine l'operatore invia la domanda a Regione Lombardia attraverso il Sistema Informativo.

La Dote si conclude positivamente nel momento in cui si raggiunge il risultato di inserimento lavorativo, che consiste nella sottoscrizione di uno o più contratti per un periodo complessivo di almeno 180 giorni oppure nell'avvio di un'attività imprenditoriale. Nel caso in cui la Dote si concludesse senza portare all'inserimento lavorativo della persona, si può attivare una nuova Dote, fino ad un massimo di 3 Doti.

Se questa è la procedura, si potrà notare come i pilastri fondamentali della "Dote Lavoro" sono il piano di intervento personalizzato (PIP) e la "dote" stessa. Il primo è lo strumento attraverso cui viene definito un piano, di natura para-contrattuale, ove sono indicati i reciproci impegni di lavoratori ed ente accreditato, con specifica definizione dei servizi previsti per favorire il reimpiego del soggetto in difficoltà occupazionale. La dote va spesa dall'utente che è libero di effettuare la propria scelta tra gli operatori accreditati (pubblici o privati) aderenti agli avvisi, e il suo valore è predeterminato in funzione del costo del pacchetto di servizi da mettere in atto per raggiungere il risultato di reinserimento lavorativo dell'utente destinatario. Vi è, quindi, una diretta connessione tra fase di profiling e ammontare della dote: da un lato, i servizi previsti a favore degli utenti sono costruiti e potenziati in base al grado di intensità d'aiuto; dall'altro, il valore della dote cresce proporzionalmente all'intensità d'aiuto richiesta.

Per quanto riguarda le ultime novità, Regione Lombardia con d.d.g. n° 11443 del 2/8/18 ha introdotto aggiornamenti e chiarimenti alle disposizioni del già vigente Manuale di Gestione della Dote Unica Lavoro che<sup>53</sup>, per gli operatori del settore, è da considerarsi la Bibbia del mestiere. Regione Lombardia ha aggiunto due nuove attestazioni da far compilare all'azienda:

- attestazione azienda sul rispetto del principio del "divieto del doppio finanziamento" (inserimento e avvio al lavoro);
- attestazione azienda sul rispetto del principio del "divieto del doppio finanziamento" (avvio al tirocinio extracurricolare).

In entrambi i casi, l'azienda è tenuta a dichiarare che per l'inserimento lavorativo nel proprio organico di una determinata persona (cognome, nome e codice fiscale del destinatario della Dote) o per l'avvio del tirocinio extracurricolare non ha corrisposto alcuna somma di denaro all'operatore

---

<sup>53</sup><http://www.fse.regione.lombardia.it/wps/portal/PROUE/FSE/Avvisi/DettaglioAvviso/bando/dul2016/dul-aggiornamento-manuale-gestione-7agosto2018>.

accreditato. Trattasi di una novità da accogliere con favore e pensata per evitare che gli enti accreditati ottenessero un doppio finanziamento per la medesima attività svolta, attraverso sia i fondi pubblici, che i pagamenti da privati (aziende).

## **II. GARANZIA GIOVANI**

### **2. Quadro normativo**

Garanzia Giovani nasce dalla Raccomandazione 120/01 del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013<sup>54</sup>, finalizzata a contrastare l'inattività giovanile e a favorire un più agevole ingresso nel mercato del lavoro dei giovani. In essa si invitano gli Stati membri a porre in essere azioni volte a garantire che tutti i giovani 15-24enni ricevano, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio extra-curricolare.

Più in dettaglio, la Raccomandazione:

- sancisce un principio di sostegno ai giovani fondato su politiche attive di istruzione, formazione e inserimento nel mondo del lavoro;
- indica la prevenzione dell'esclusione e della marginalizzazione sociale come chiave strategica che deve ispirare l'azione degli Stati;
- innova profondamente il bilancio europeo, introducendo un finanziamento importante, con valenza anche anticiclica, nelle Regioni dove la disoccupazione giovanile risulta superiore al 25%;
- indica con chiarezza che l'obiettivo deve essere quello di realizzare risultati significativi, misurabili, comparabili e che l'azione cui tendono le politiche deve essere quella di offrire ai giovani l'accesso ad "una opportunità di lavoro qualitativamente valida".

La strategia di Garanzia Giovani persegue l'obiettivo di prevenire la disoccupazione di lunga durata in linea con l'approccio preventivo introdotto dalla Strategia europea per l'occupazione del '97 e con la logica degli obiettivi posti da Europa 2020.

La Raccomandazione distingue poi chiaramente l'aspetto di riforma strutturale della Garanzia medesima dall'introduzione di un ampio ventaglio di iniziative a favore dei giovani sostenute sia da risorse nazionali, sia dal

---

<sup>54</sup> Testo della raccomandazione (2013/C 120/01) del Consiglio Europeo: [http://www.garanziaiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Documents/Raccomandazione\\_22\\_aprile\\_2013.pdf](http://www.garanziaiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Documents/Raccomandazione_22_aprile_2013.pdf).

finanziamento proveniente dalla Youth Employment Initiative, sia dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e relativo cofinanziamento nazionale. In questo senso, anche le modalità di finanziamento dell'iniziativa sottolineano la natura strutturale degli interventi previsti. La Garanzia viene, quindi, resa operativa grazie ad un Piano di attuazione elaborato dagli Stati membri.

In Italia l'iniziativa Garanzia Giovani è attuata attraverso il Programma operativo nazionale (Pon) Iniziativa Occupazione Giovani (IOG), c.d. PON IOG<sup>55</sup>.

Successivamente all'adozione del Piano italiano di attuazione per la Garanzia per i giovani del 23 dicembre 2013, sono stati definiti i principi che informano la strategia e il programma, il quadro di riferimento degli interventi declinato in 9 schede, il sistema di monitoraggio e gli indicatori, una metodologia nazionale di costi standard.

Per dare continuità e sostanza ad un processo ormai avviato, l'esecuzione del Programma Operativo è stata anticipata e il Portale per le registrazioni alla Garanzia giovani è entrato in funzione a partire dal 1 maggio 2014, unitamente al monitoraggio.

Nel rispetto dell'attuale quadro costituzionale, la gestione delle risorse è stata affidata alle Regioni/Province Autonome, con le quali i rapporti sono stati regolati con convenzioni e gli interventi descritti in relativi piani attuativi.

L'art. 4 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 ha previsto l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) ed il DPCM 13 aprile 2016, ha previsto che spettino all'ANPAL le competenze in materia di Autorità di gestione del PON IOG.

La normativa di dettaglio del programma è stata più volte rivista e a tal proposito rilevano, da ultimo, i seguenti provvedimenti: Decreto Direttoriale MLPS 19.12.2016, n. 454, Decreto Direttoriale MLPS 16.12.2016, n. 445, Decreto Direttoriale MLPS 15.12.2016, n. 442, Decreto Direttoriale MLPS 06.12.2016, n. 410, Decreto Direttoriale MLPS 02.12.2016, n. 394, Circolare INPS 28.2.2017, n. 40, Decreto ANAPL 2.1.2018, n. 3, Circolare INPS 19.3.2018, n. 48.

## **2.1 Come funziona Garanzia Giovani per i giovani che aderiscono**

---

<sup>55</sup> Testo del PON IOG consultabile on line sul sito Anpal: [http://www.anpal.gov.it/europa/Pon%20Iniziativa%20occupazione%20giovani%20\(Garanzia%20giovani\)/Documents/Programma-PON-Iog.pdf](http://www.anpal.gov.it/europa/Pon%20Iniziativa%20occupazione%20giovani%20(Garanzia%20giovani)/Documents/Programma-PON-Iog.pdf).

Il percorso di Garanzia Giovani inizia con la registrazione del giovane sul portale <http://www.garanziagiovani.gov.it/Pagine/Aderisci.aspx>.

Possono registrarsi sul portale i giovani che possiedono le seguenti caratteristiche:

- di età compresa tra i 15 ed i 29 anni (da intendersi, 29 anni e 364 giorni)
- che abbiano assolto al diritto/dovere scolastico se minorenni;
- non inseriti in percorsi di istruzione o formazione, inoccupati o disoccupati, ex art. 19, d.lgs. 150/2015.

Entro 60 giorni dall'adesione al programma, il giovane viene contattato dal servizio competente di una delle Regioni scelte per fissare un appuntamento. In pratica, la Regione prende in carico i giovani iscritti al programma – attraverso i CPI o le agenzie private accreditate.

All'appuntamento, il giovane viene accolto con servizi di informazione, supporto e orientamento al lavoro, e una volta “preso in carico” si procede alla stipula del patto di servizio.

Con il patto di servizio viene definito, insieme al giovane, un percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo o per un percorso di formazione. Viene utilizzato un sistema di *profiling*, rivisto nel 2017 e non più collegato alla misura dell'incentivo.

Entro 4 mesi dalla presa in carico, il sistema dei servizi competenti offre al giovane altri servizi di accompagnamento e orientamento al lavoro individualizzati oppure un'esperienza di lavoro.

## **2.2 Cosa comporta Garanzia Giovani per le aziende che assumono**

Il Decreto ANPAL firmato il 30.12.2017 (registrazione n. 3 del 2.1.2018) rifinanzia per l'anno 2018 l'incentivo "Occupazione NEET" ed è rivolto ai datori di lavoro privati che assumono giovani iscritti al programma Garanzia Giovani di età compresa tra i 16 e 29 anni.

L'agevolazione è concessa a fronte dell'instaurazione delle seguenti tipologie contrattuali:

- 1) contratto a tempo indeterminato (anche in somministrazione);
- 2) contratto di apprendistato professionalizzante

L'incentivo è concesso sia in caso di full time sia in caso di part time ed è fruibile anche per il socio lavoratore con contratto di lavoro subordinato. Non risultano per l'anno 2018 agevolabili forme contrattuali a tempo determinato né



l'eventuale trasformazione dei predetti contratti in contratti a tempo indeterminato<sup>56</sup>.

Il beneficio consiste nell'esonero totale della contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, escludendo i premi INAIL, per un periodo di 12 mesi e nel limite massimo di euro 8.060 annui per lavoro assunto riparametrabili su base mensile e proporzionalmente ridotto in caso di part time.

Ai fini dell'ottenimento del beneficio devono essere rispettate:

- 1) le condizioni e i principi previsti dall'art. 31 del d.lgs. 150/2015;
- 2) le regole in materia di regolarità contributiva previste dall'art. 1 (commi 1175 e 1176) della L. n. 296/2006;
- 3) il rispetto del de minimis e in eccedenza il rispetto dell'incremento occupazionale netto.

La procedura di ammissione al beneficio è prevista oggi all'art. 10 del Decreto ANPAL 2.1.2018, n. 3, il quale identifica le seguenti fasi:

- 1) Inoltro istanza preliminare del datore tramite apposito modulo telematico all'INPS;
- 2) Determinazione dell'importo dell'incentivo da parte dell'INPS previa verifica della disponibilità finanziaria e della registrazione del giovane al Programma Garanzia Giovani;
- 3) Comunicazione dell'INPS al datore di lavoro della prenotazione dell'importo del beneficio;
- 4) Entro 10 giorni dalla predetta comunicazione il datore di lavoro dovrà comunicare l'avvenuta assunzione confermando la prenotazione a suo favore;
- 5) Fruizione del beneficio tramite le denunce contributive UniEmens.

### **III. ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE**

#### **3. Quadro normativo**

La comparsa nel nostro ordinamento dell'assegno di ricollocazione è stata frutto di un parto travagliato. Nel corso dell'impegnativa gestazione sono stati

---

<sup>56</sup> Dal 2014, anno di attivazione del Programma Garanzia Giovani, ad oggi, l'incentivo alle aziende è sempre stato rifinanziato, però con requisiti differenti. Ad esempio, per l'anno 2017 i datori di lavoro privati, che senza esserne tenuti, hanno assunto - nel periodo 1 gennaio 2017/31 dicembre 2017 - i giovani NEET, hanno ricevuto un incentivo pari alla contribuzione previdenziale dovuta. Sono, infatti, agevolabili i seguenti istituti contrattuali (anche part time): contratto a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione; contratto di apprendistato professionalizzante; contratto a tempo determinato, anche a scopo di somministrazione, la cui durata sia inizialmente prevista per un periodo pari o superiore a sei mesi. Risultano agevolabili anche i tirocini extracontrattuali.

via via modificati la platea dei destinatari, la struttura e la funzione, nonché la denominazione.

Inizialmente, quello che oggi conosciamo come “assegno di ricollocazione” è stato introdotto come “contratto di ricollocazione”, pensato come misura di tutela sul mercato per i lavoratori licenziati (illegittimamente) con il nuovo contratto a tutele crescenti (e contenuto proprio nella bozza di quel decreto), poi ha trovato disciplina nell'art. 17, d.lgs. n. 22/2015 sull'indennità di disoccupazione. In tal modo, la funzione dell'assegno di ricollocazione è stata certamente arricchita, non più solo «contrappeso alla monetizzazione dei licenziamenti», ma strumento generalizzato di welfare.

L'art. 17, d.lgs. n. 22/2015 è stato poi abrogato e il suo contenuto è stato riproposto con modifiche nel d.lgs. n. 150 in commento, all'art. 23, che regola l'«assegno di ricollocazione». Il mutamento di denominazione sottende probabilmente un'ostilità (sia da parte ministeriale, sia sindacale) nei confronti dello schema negoziale che, superando il tradizionale approccio burocratico nella gestione dei disoccupati, verrebbe invece a costituire veri e propri obblighi anche in capo al servizio pubblico (oltre che al disoccupato e al provider).

L'assegno di ricollocazione è stato introdotto quindi dall'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015 ed è disciplinato, per quanto concerne le modalità operative, dalla delibera n. 1/2017 dell'Anpal, emanata a seguito del confronto tra Ministero, Anpal, Regioni e Province Autonome. È una misura di politica attiva rivolta soprattutto ai percettori di NASPI la cui durata di disoccupazione ecceda i 4 mesi ed è spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di un lavoro.

Il 7 marzo 2018 ANPAL ha pubblicato l'Avviso pubblico per la manifestazione di interesse (in attuazione della Delibera del CdA ANPAL n. 3/2018, successivamente sostituita dalla Delibera n. 14/2018) a cui devono aderire gli operatori accreditati per la candidatura delle sedi operative in cui intendono rendere disponibile il servizio di assistenza intensiva alla ricollocazione. Sempre a marzo 2017 è pertanto partita la sperimentazione dell'assegno per circa 30 mila persone scelte in maniera casuale dall'insieme dei potenziali destinatari.

Successivamente, Anpal, con comunicato 14 maggio 2018, ha reso noto che è attiva la procedura per richiedere l'assegno di ricollocazione (Avviso pubblico - Entrata a regime dell'Assegno di Ricollocazione).

Si prevede che entro la fine di ottobre 2018 venga definito anche il sistema di rating per i soggetti erogatori.

### **3.1 Modalità operative**

L'assegno di ricollocazione consiste in una somma che può essere chiesta al fine di ottenere un programma personalizzato di ricerca intensiva di un nuovo impiego. Tale importo può essere dunque utilizzato presso i soggetti che forniscono servizi di assistenza intensiva alla ricerca di lavoro.

I soggetti che possono richiedere l'assegno di ricollocazione sono:

- disoccupati percettori di NASPI la cui durata di disoccupazione ecceda i 4 mesi;
- beneficiari del reddito di inclusione per i quali il progetto personalizzato preveda la stipula del patto di servizio di cui all'articolo 30 del D. Lgs. n. 150 del 2015 (le modalità di identificazione di tali beneficiari saranno definite con provvedimento in accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali);
- lavoratori coinvolti nell'accordo di ricollocazione di cui all'art. 24-bis del D. Lgs. n. 148/2015 (anche in tal caso le modalità saranno definite in seguito).

È fondamentale precisare che i soggetti aventi diritto, che risultino già impegnati in analoghe misure di politica attiva oppure non compatibili erogate da amministrazioni pubbliche centrali o territoriali, non possono richiedere l'assegno di ricollocazione per tutta la durata dell'erogazione della misura regionale.

Per quanto riguarda, ad esempio, le Politiche Attive in Regione Lombardia, sicuramente l'ADR è incompatibile con: Dote unica lavoro – destinata a disoccupati in generale (compresi i percettori di NASPI) e occupati sospesi. Per questo intervento è già stata prevista l'incompatibilità con l'ADR; Dote lavoro disabilità – attualmente a gestione provinciale – destinata a disoccupati iscritti alla l.68/99 (compresi i percettori di NASPI); Azioni di rete per il lavoro – occupati sospesi e disoccupati (compresi i percettori di NASPI) provenienti da singole crisi aziendali o più aziende appartenenti a settori omogenei – Anche per questo intervento è già stata prevista l'incompatibilità con l'ADR.

Ai sensi della Delibera n. 3/2018, possono erogare il servizio di assistenza intensiva alla ricollocazione: a) Le Regioni per il tramite dei centri per l'impiego (sedi operative) dalle stesse individuati; b) I soggetti accreditati ai servizi per il lavoro a livello nazionale; c) I soggetti accreditati all'erogazione dei servizi per il lavoro secondo i sistemi di accreditamento regionale.

Il servizio di assistenza intensiva consiste in due prestazioni: una di assistenza alla persona e tutoraggio, ed una di ricerca intensiva di opportunità occupazionali al fine di promuovere il profilo professionale del disoccupato.

Il percettore di NASPI, potenziale destinatario dell'assegno di ricollocazione, può presentare richiesta: per via telematica, attraverso il Sistema

Informativo Unitario disponibile sul portale ANPAL, oppure rivolgendosi direttamente al centro per l'impiego competente.

Nello specifico, il potenziale destinatario potrà farne richiesta attraverso il sistema informativo unitario, scegliendo contestualmente la sede operativa del soggetto erogatore presso il quale intende ricevere il servizio di assistenza alla ricollocazione e prendendo appuntamento con la sede prescelta che deve erogare il servizio richiesto. La richiesta telematica di assegno di ricollocazione, viene comunicata direttamente al centro per l'impiego competente che ha in carico il destinatario, unitamente al valore della profilazione ed al conseguente valore individualizzato dell'assegno di ricollocazione.

Entro 24 ore successive alla domanda di assegno di ricollocazione, l'ANPAL effettua, con riferimento ai soggetti percettori di NASPI da almeno 4 mesi, richiesta all'INPS in merito alla fruizione della NASPI e se la risposta è affermativa, valida la domanda dandone comunicazione al centro per l'impiego competente per territorio il quale, entro i successivi 7 giorni, verifica che non vi siano in atto misure di politica attiva incompatibili con l'assegno di ricollocazione e rilascia quest'ultimo oppure lo nega con un provvedimento motivato.

Se decorso tale periodo di tempo non vi sono operazioni da parte del centro per l'impiego, l'assegno si considera rilasciato ed il destinatario dell'assegno di ricollocazione deve recarsi dal soggetto erogatore nella data dell'appuntamento prevista.

Se al contrario vi è il diniego del rilascio da parte del centro per l'impiego competente, l'appuntamento che era stato eventualmente fissato col soggetto erogatore viene annullato.

Entro 14 giorni dalla data di svolgimento del primo appuntamento, dovrà essere perfezionato il programma di ricerca intensiva e dovrà essere assegnato un tutor.

Con il primo appuntamento viene sospeso l'eventuale patto di servizio personalizzato eventualmente sottoscritto dal destinatario con il centro per l'impiego competente.

Il programma di ricerca intensiva va sottoscritto dal destinatario dell'assegno e dal tutor e deve indicare: i dati del percettore; dell'ente erogatore e della sede operativa; del tutor assegnato; la data del primo appuntamento; l'ammontare dell'assegno di ricollocazione; i reciproci impegni ed obblighi; le informazioni sul meccanismo di condizionalità.

In seguito il soggetto erogatore dovrà riportare: la data degli altri momenti di verifica, le principali attività correlate al servizio di assistenza alla ricollocazione; le prove dello svolgimento delle attività; i motivi per la mancata

presentazione o per il mancato svolgimento delle attività concordate e la documentazione di supporto; gli estremi della congrua offerta di lavoro.

### **3.2 La misura dell'assegno di ricollocazione**

Giova premettere che l'assegno di ricollocazione non viene erogato alla persona disoccupata, ma appunto all'ente che fornisce il servizio di assistenza alla ricollocazione.

L'importo dell'assegno varia da un minimo di 250 euro ad un massimo di 5.000 euro, in caso di conseguimento del risultato occupazionale; in caso di mancato conseguimento dell'obiettivo occupazionale invece, l'importo dell'assegno è limitato ad una quota, denominata Fee4Service, il cui valore massimo è pari ad € 106,50, corrispondente ad una stima di tempo pari a tre ore di attività svolte indipendentemente dall'indice di profilazione.

I parametri che devono essere presi a riferimento al fine di determinare quale deve essere l'importo dell'assegno di ricollocazione sono: la maggiore intensità di impegno nel rendere il servizio ad un soggetto che è più distante dal mercato del lavoro rispetto ad una persona che invece è più vicina; la diversa tipologia contrattuale conseguita che comporta una diversa variazione del risultato occupazionale ottenuto dalla sede operativa; l'eventuale assunzione a tempo indeterminato e pieno che, da una parte offre stabilità al percettore dell'assegno, e dall'altra permette il trasferimento di risorse da politica passiva ad attiva, consentendo così la possibilità di finanziare ulteriori assegni per altri percettori.

Decorsi 180 giorni solari, il servizio di assistenza deve ritenersi concluso, a meno che il destinatario ed il soggetto non ritengano opportuno prorogarne la durata per un periodo di altri 180 giorni.

Qualora però, sia stato raggiunto un risultato occupazionale relativo ad un contratto di lavoro di durata almeno pari a 6 mesi, il servizio di assistenza intensiva si conclude anticipatamente.

Le tipologie contrattuali per le quali viene riconosciuto l'esito occupazionale sono: il contratto a tempo indeterminato, anche a seguito di trasformazione; il contratto a tempo determinato maggiore o uguale a 6 mesi, anche a seguito di proroga.

Ad ogni modo, viene comunque riconosciuto l'assegno di ricollocazione anche in seguito ad assunzione con un contratto breve con durata uguale o superiore ai 3 mesi.

Nel caso in cui il risultato occupazionale ottenuto dovesse essere quello di un rapporto di lavoro a termine, il soggetto erogatore può anche continuare ad

operare per migliorare la condizione lavorativa del titolare dell'assegno di ricollocazione al fine di raggiungere il consolidamento dello stesso periodo di lavoro.

Pertanto si può sostenere appunto che l'ammontare dell'assegno di ricollocazione varia tra un minimo ed un massimo a seconda del valore dell'indice di profilazione e del tipo di contratto alla base del rapporto di lavoro.

Tipologia contrattuale	Valore minimo AdR (euro)	Valore massimo AdR (euro)
Contratto a tempo indeterminato (compreso apprendistato)	1.000	5.000
Contratto a termine superiore o uguale a 6 mesi	500	2.500
Contratto a termine compreso superiore o uguale a 3 mesi e fino a 6 mesi (*)	250	1.250

(\*) Solo per le Regioni "meno sviluppate".

L'assegno di ricollocazione viene riconosciuto a buon esito occupazionale, sulla base della richiesta ricevuta da parte del soggetto erogatore, verificata anche dalle comunicazioni obbligatorie e il diritto al corrispettivo matura ad assunzione avvenuta.

Le procedure di verifica ed il pagamento degli importi a risultato o Fee4Services, saranno gestite direttamente dall'ANPAL o per il tramite di ANPAL Servizi SpA.

Inoltre, sarà sempre cura dell'ANPAL effettuare un monitoraggio continuo delle attività, con cadenza trimestrale, anche al fine di poter portare alla luce l'eventuale necessità di apportare dei correttivi.

### 3.3 Sanzioni

Provvedimenti di carattere accertativo possono essere adottati nei casi che danno luogo a decurtazione totale o parziale della mensilità di prestazione a sostegno del reddito.

Una seconda tipologia di provvedimenti invece, di carattere sanzionatorio, attestano la decadenza dallo stato di disoccupazione, nelle ipotesi di ingiustificato rifiuto di una offerta congrua di lavoro o di mancata presentazione agli appuntamenti oltre la seconda volta.

Tali provvedimenti vengono inviati all'ANPAL e all'INPS tramite il sistema informativo unitario.

Anche il soggetto destinatario di assegno di ricollocazione può comunicare, tramite il sistema informativo unitario, eventuali comportamenti non congrui o non supportati da giustificato motivo, da parte del soggetto erogatore o del tutor, adducendo le proprie motivazioni.

### **3.4 La Dote Unica Lavoro in Lombardia e l'Assegno di Ricollocazione: similitudini e differenze**

Le Regioni hanno dunque fornito linfa al modello della ricollocazione, ispirando indirettamente la disciplina del decreto legislativo n. 150/2015. Spunti interessanti in tal senso possono esser tratti dalle discipline adottate dalle Regioni Lombardia ("Dote Lavoro") e Sicilia ("Contratto di ricollocazione"), protagoniste di interessanti ed eterogenee sperimentazioni dello strumento.

L'assegno di ricollocazione riprende la consolidata esperienza lombarda della Dote Lavoro, della quale ricalca certamente diversi aspetti.

Entrambi gli strumenti sono misure di politica attiva del lavoro per la ricollocazione. Di fatto, consistono in un importo virtuale da spendere in politiche attive e si utilizzano presso operatori pubblici o privati accreditati.

Entrambe le misure sono basate sul risultato - cioè l'inserimento occupazionale del soggetto che ne usufruisce - e soggiacciono a meccanismi di condizionalità (per l'ADR prevista dall'art. 21 c.7 d.lgs. 150/15).

Per quanto riguarda le differenze tra i due strumenti, occorre sottolineare come la gestione della DUL avvenga da parte degli operatori pubblici / privati; invece l'ADR è rilasciato dai CPI e dall'ANPAL, in collaborazione con INPS.

La condizionalità che accomuna i due incentivi, per quanto riguarda, però, l'assegno di ricollocazione, influisce non solo sull'erogazione dell'assegno stesso, ma anche sugli strumenti di sostegno al reddito erogati dall'Inps: se il soggetto beneficiario di all'Assicurazione Sociale per l'Impiego, Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL) o indennità di mobilità non si presenta alla convocazione del CPI, con le modalità previste all'art. 21 c. 7 d.lgs. 150/15, viene sanzionato con la decurtazione di parte del sussidio o con la perdita totale del sussidio. L'ADR, inoltre, non è ripetibile.

Per quanto riguarda l'assegno di ricollocazione, solo la valutazione empirica del suo funzionamento e dei suoi risultati nel tempo dirà se si tratta di una scommessa riuscita. Per ora, sappiamo con certezza che la sperimentazione non ha prodotto i risultati sperati. Delle circa 29 mila persone scelte a caso tra

le liste dei disoccupati, sembrerebbe che solo il 10% abbia scelto di usufruire dell'assegno.

Un ostacolo alla misura è rappresentato dalla mancanza di incentivi per uscire dalla Naspi, la quale ha una durata che può raggiungere un limite massimo di 24 mesi (sulla base del numero di settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni). Ci sono degli elementi di condizionalità che possono comportare la riduzione dell'importo e la decadenza della misura, ma facendo il minimo indispensabile e sfruttando le lungaggini dei CPI, non è un'impresa impossibile mantenere la Naspi fino al suo limite massimo. In questo scenario, per le persone manca l'incentivo ad usufruire dell'assegno di ricollocazione, vuoi per poter cercare un impiego irregolare in costanza di Naspi o semplicemente per godere di più tempo libero (indennizzato).

È possibile, in ogni caso, evidenziare alcune criticità anche per gli enti accreditati.

In primo luogo, si tenga presente che l'assegno di ricollocazione coinvolge, normalmente, persone disoccupate, di età avanzata, che è difficile riqualificare. Per gli stessi enti accreditati, pubblici o privati, è un lavoro nuovo e notevolmente diverso rispetto alla gestione di DUL o Garanzia Giovani, sussidi indirizzati a giovani che, per quanto distanti dal mondo del lavoro, sono più facilmente inseribili nel mercato.

Di conseguenza, per gli enti coinvolti nella gestione dell'assegno, il lavoro di inserimento rischia di diventare "tempo perso", con dispendio di risorse e di costi che poi non vengono recuperati. Per esempio, abbiamo visto che se l'ente accreditato favorisce e ottiene il collocamento di una persona che ha preso in carico ottiene una "premierità". Se un ente prende in carico una donna, over 50, senza diploma, da più di un anno fuori dal mercato del lavoro (fascia ad alta intensità di aiuto per l'assegno di ricollocazione) svolgerà un'attività molto più complicata rispetto alla presa in carico di una persona giovane, diplomata, che vuole iniziare a lavorare (che può essere inserita nel mondo del lavoro con Dote Unica Lavoro).

In secondo luogo, come si è accennato, l'assegno di ricollocazione è collegato a Naspi, Discoll e indennità di mobilità; tutte indennità che vengono parzialmente decurtate o revocate se la persona non partecipa alle attività previste dal patto di servizio, o se non accetta un'offerta di lavoro senza giustificato motivo. Soprattutto rispetto a quest'ultima ipotesi, gli enti accreditati sono dubbiosi e si sentono eccessivamente responsabilizzati, proprio perché se non venisse accettata un'offerta perché ritenuta non congrua dalla persona, questa rischia di perdere l'indennità di disoccupazione/mobilità da un lato, e non viene nemmeno percepito l'assegno di ricollocazione dall'altro.



In terzo luogo, gli enti accreditati non sono preparati per una vera riqualificazione dei disoccupati. Non esistono, se non in pochi eccezionali casi, corsi di formazione validi e attività di riqualificazione veramente formative. Dal punto di vista della formazione del disoccupato il percorso è ancora tutto da costruire.

CAPITOLO V  
**ASSOCIAZIONI DATORIALI E TRANSIZIONI  
OCCUPAZIONALI SUL TERRITORIO: IL CASO  
CONFARTIGIANATO IMPRESE VARESE**

*Sommario:* **Apprendistato:** 1. La situazione attuale: dati - 2. Le potenzialità del contratto di apprendistato - 3. I problemi alla base della scarsa diffusione dell'apprendistato - 4. Evoluzione normativa - 5. Il rapporto tra legge nazionale, regionale e contrattazione collettiva - 5.1 Quadro normativo: la legislazione statale - 5.2 Le normative regionali - 5.3 La contrattazione collettiva - 5.4 Il regime transitorio nel d.lgs. 81/2015 - 6. Il ruolo degli accordi interconfederali, anche territoriali, in materia di apprendistato - 6.1 L'accordo per implementare il sistema duale nella provincia di Varese - 6.2 L'accordo interconfederale di Confartigianato Imprese Lombardia - 6.3 L'accordo interconfederale nazionale di Confartigianato Imprese - 6.4 Valutazione dei risultati - 6.5 Una "best practice": l'accordo interconfederale di Confartigianato Imprese Veneto - 7. La contrattazione territoriale e le politiche attive sul territorio - 7.1 La contrattazione territoriale: ruolo e funzioni - 7.2 La contrattazione territoriale e l'apprendistato - 7.3 La contrattazione territoriale e le politiche attive - **Tirocini:** 1. Tirocini curricolari e tirocini extracurricolari - 2. Focus su tirocini extracurricolari - 2.1 Riferimenti normativi: la legislazione statale e la Conferenza Stato - Regioni - 2.2 La normativa di Regione Lombardia sui tirocini extracurricolari - 2.3 Alcune considerazioni sulla nuova normativa - 3. I tirocini extracurricolari attivati da ELFI - sede di Confartigianato Imprese Varese - **Alternanza scuola - lavoro:** 1. Riferimenti normativi dell'alternanza scuola - lavoro - 2. Alternanza scuola - lavoro: metodologia didattica o politica attiva? - 3. Il progetto IFE di Confartigianato Imprese Varese - 3.1 Positività - 3.2 Criticità - **Strumenti e reti:** 1. Reti informali - 1.1 Collaborazione informale con ACLI, CGIL e CISL Varese - 1.2 collaborazione con le Pubbliche amministrazioni: sportello lavoro - 1.3 Progetto Giovani di Valore - 2. Piattaforme on line - 2.1 Il progetto Job Talent - portale di tutte le Confartigianato in Regione Lombardia - 2.1.1 La progettazione e l'accordo tra associazione regionale, associazioni territoriali e ente accreditato ai servizi al lavoro - 2.1.2 L'attuazione del progetto - 2.1.2 Primi risultati e criticità - 3. Il progetto Giovani di Valore

## **APPRENDISTATO**

### **1. La situazione attuale: dati**

Nel nostro Paese l'apprendistato vanta una lunga storia. Introdotto con una legge del 1955<sup>57</sup> e pensato come uno strumento per “*trasferire un sapere professionale*” ad un giovane da parte di un maestro artigiano, nei decenni successivi l'apprendistato è stato oggetto di numerose riforme, tutte orientate a un rilancio dell'utilizzo di questa tipologia contrattuale. A partire dalla legge Biagi, l'apprendistato è stato articolato in tre livelli che sono diventati una caratteristica strutturale del sistema italiano destinata a durare tutt'oggi. Di queste tre tipologie di apprendistato, quella c.d. di secondo livello, o professionalizzante, ha visto un'effettiva diffusione, a differenza di quelle di primo e terzo livello<sup>58</sup>.

Questa situazione è ben rappresentata anche nell'ultimo rapporto INAPP sull'apprendistato (anno 2017), che ci mostra luci e ombre di questo istituto<sup>59</sup>. Dopo un quinquennio in calo, nel 2016 aumenta del 32% rispetto all'anno precedente il numero di neoassunti in apprendistato, per un valore pari a 234.461 contratti in tutta Italia. È una netta inversione di tendenza rispetto alle precedenti annualità che avevano registrato, fin dal 2010, un tasso negativo.

Anche dal punto di vista delle imprese si coglie un altro elemento di novità. Aumenta infatti – anche se in misura minima - la presenza di apprendisti nel settore vocazionale per eccellenza dell'apprendistato, l'artigianato, che passa dal 25,7% nel 2015 al 27,1% sul totale dei lavoratori del settore, mostrando una inversione di tendenza rispetto al passato.

Le ombre si riferiscono, però, proprio alle imprese, che trattano l'apprendistato alla stregua di un contratto di inserimento, scelto per il costo ridotto anziché per le opportunità che offre di formare personale con competenze specifiche.

L'ultimo intervento legislativo in materia di apprendistato si è avuto recentemente con il d.lgs. 81/2015, nella prospettiva, più che altro, di un rilancio dell'occupazione attraverso misure di politica attiva del lavoro, ivi compresa la formazione professionale. Se, da un lato, autorevoli voci<sup>60</sup> hanno sostenuto la necessità e la bontà di quest'ultimo *restyling* normativo, dall'altro lato non si può negare come gli interventi legislativi avrebbero dovuto trovare il modo di

---

<sup>57</sup> L. n. 25 del 19.1.1955.

<sup>58</sup> Dati ISFOL e INAPP, dal 2001 al 2017, reperibili sui siti istituzionali.

<sup>59</sup> XVII Rapporto di monitoraggio. Dati inediti da Rapporto Apprendistato 2017: <https://inapp.org/it/inapp-comunica/sala-stampa/comunicati-stampa/dati-inediti-da-rapporto-apprendistato-2017>.

<sup>60</sup> D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e apprendistato: un intervento inevitabile*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, Wolters Kluwer Italia, Milano 2015, fasc. 12/2015, pag. 1157 – 1169.

valorizzare le tipologie di apprendistato con maggiore contenuto formativo: l'apprendistato c.d. "duale", cioè quello di primo livello (per la qualifica e il diploma professionale) e di terzo livello (di alta formazione e ricerca). A quest'ultimo proposito, a parere di chi scrive è mancato un vero intervento risolutore, a cui si è potuto ovviare solo con l'ausilio, in molti casi, delle Parti Sociali, come meglio verrà evidenziato nel proseguo della trattazione.

## **2. Le potenzialità dell'apprendistato**

L'apprendistato dovrebbe essere un pezzo strategico di un moderno sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro, incentrato sull'analisi dei fabbisogni professionali e sull'investimento in competenze e abilità professionali<sup>61</sup>.

Si tratta di un contratto con enormi potenzialità, finora poco sfruttate, presentandosi esso, nel contempo, come:

- contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione ed all'occupazione dei giovani;

- percorso di apprendimento innovativo, svolto in alternanza, che consente ai giovani di età compresa fra i quindici ed i ventinove anni di acquisire una professionalità ed un titolo di studio. Nella sua versione di primo livello, l'apprendistato è finalizzato al conseguimento di un titolo di studi secondario superiore; l'apprendistato di secondo livello di una qualifica professionale; l'apprendistato di terzo livello di un titolo di studi terziario, accademico e non, e di svolgere periodi di praticantato o ricerca;

- strumento di placement, volto a favorire un incontro dinamico tra domanda ed offerta di lavoro attraverso l'integrazione/interazione fra il sistema educativo di istruzione e formazione ed il mercato del lavoro;

- occasione di dialogo virtuoso fra istituzioni formative ed imprese, con possibilità, per le prime, di attuare percorsi formativi coerenti con le esigenze espresse dal mercato del lavoro e, per le seconde, di incidere direttamente sulla formazione degli apprendisti in base alle proprie necessità, fruendo di una serie di incentivi economici e normativi così da potersi, poi, avvalere di personale altamente qualificato già inserito nel contesto aziendale;

- mezzo per ridurre la disoccupazione giovanile e per incrementare la competitività del sistema produttivo.

## **3. I problemi alla base della scarsa diffusione dell'apprendistato**

---

<sup>61</sup> M. TIRABOSCHI, *Ragioni e impianto di una riforma*, in *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, a cura di M. Tiraboschi, Le nuove leggi civili, Giuffrè, 2011.

Le ricerche che negli anni si sono concentrate sull'analisi delle ragioni che hanno determinato la scarsa diffusione dell'apprendistato hanno evidenziato le seguenti criticità:

- una produzione legislativa sterminata, un quadro istituzionale instabile e sottoposto a continui interventi legislativi (in Italia, con il Jobs Act, siamo al decimo intervento in tre anni) <sup>62</sup>;

- impreparazione culturale delle istituzioni regionali e degli attori sociali a progettare e rendere operativa una forma particolarmente innovativa di formazione in alternanza, che si proponeva di superare la rigida separazione tra i percorsi di istruzione e formazione professionale e il mercato del lavoro <sup>63</sup>;

- un ulteriore pregiudizio culturale, che assegna al mondo accademico il monopolio della ricerca, ostacolando nel nostro Paese la nascita di istituzioni di ricerca non universitarie, ma comunque capaci di svolgere la propria attività ad alto livello ed in stretta aderenza alle esigenze del sistema produttivo <sup>64</sup>;

- mancato coinvolgimento sistematico delle imprese (si registrano solo alcuni progetti specifici) <sup>65</sup>;

- assenza di dialogo tra mondo del lavoro e mondo della scuola, indispensabile per l'orientamento e per l'avvio di percorsi fortemente specializzati <sup>66</sup>;

- rigidità dei percorsi di studio, in particolare di laurea: in questi casi l'impresa non contribuisce a progettare tutto l'iter formativo del laureando, tutt'al più si limita a prenderlo "in carico" solo nell'ultima parte del suo percorso universitario <sup>67</sup>;

- mancanza di un quadro contrattuale chiaro per gli apprendisti (solo un quinto dei CCNL, infatti, prevede una regolamentazione dell'apprendistato di

---

<sup>62</sup> E. MASSAGLI, M. TIRABOSCHI, *Un apprendistato che (ancora) non decolla. A proposito del monitoraggio ISFOL e della ennesima riforma senza progetto*, in Bollettino Adapt 15 luglio 2015.

<sup>63</sup> RAUSEI, TIRABOSCHI, *Apprendistato. Assumere, gestire, formare*, Adapt università Press, Wolters Kluwer, 2015, pag. 461-506; MOSTARDI, *Apprendistato e occupabilità*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 15 dicembre 2014.

<sup>64</sup> MOSTARDI, *Apprendistato e occupabilità*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 15 dicembre 2014.

<sup>65</sup> BURATTI, PIOVESAN, *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, working paper Adapt 7 maggio 2014 n. 156, pag. 4; FAGNONI, VARESI, *Interventi apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il testo unico ed i più recenti interventi legislativi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, fasc.1, 2015, pag 155.

<sup>66</sup> BURATTI, PIOVESAN, *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, working paper Adapt 7 maggio 2014 n. 156, pag. 4.

<sup>67</sup> BURATTI, *2003-2013, dieci anni di alta formazione in apprendistato. Quale bilancio?*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 8 luglio 2013.

primo livello o di alta formazione, e quando lo fa spesso rimanda alla contrattazione di secondo livello, bloccando, di fatto, l'intero sistema)<sup>68</sup>;

- la dimensione medio-piccola delle imprese italiane (circa il 90% al di sotto delle 10 unità) aumenta le difficoltà delle imprese a gestire aspetti burocratici connessi ad un genuino apprendistato con finalità formative (il contratto di apprendistato è vissuto come "più impegnativo" rispetto ad altri contratti)<sup>69</sup>;

- la crisi economica che sta interessando l'Italia contribuisce a disincentivare i datori di lavoro ad investire in strategie di medio-lungo periodo, come può essere l'utilizzo del contratto di apprendistato<sup>70</sup>;

- esistono, nel panorama legislativo italiano, contratti di lavoro operanti "in concorrenza" con l'apprendistato (es: contratto a termine; tirocinio formativo e di orientamento)<sup>71</sup>;

- sebbene la dottrina maggioritaria valuti positivamente il dato normativo riguardante l'apprendistato di primo e terzo livello (che risulta particolarmente scarno rispetto all'apprendistato professionalizzante, poiché il Legislatore ritiene opportuna una dose di maggiore flessibilità), non mancano voci che sottolineano la scarsa "efficacia" della disciplina<sup>72</sup>.

- la necessità di intervenire per innalzare la qualità complessiva della formazione professionale ed istituzionale, garantendo: la conformità di tutti i sistemi regionali ai livelli essenziali delle prestazioni definiti dal D.Lgs. n. 226/2005; risorse finanziarie nazionali sufficienti a coprire la domanda di formazione di giovani e famiglie; la corrispondenza tra l'offerta formativa e i fabbisogni formativi e professionali espressi dal sistema produttivo; l'investimento nelle risorse umane e strumentali; la definizione di un sistema unitario di costi standard da applicare su tutto il territorio nazionale<sup>73</sup>.

#### 4. Evoluzione normativa

---

<sup>68</sup> BURATTI, 2003-2013, *dieci anni di alta formazione in apprendistato. Quale bilancio?*, in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 8 luglio 2013.

<sup>69</sup> FAGNONI, VARESI, *Interventi apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il testo unico ed i più recenti interventi legislativi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, fasc.1, 2015, pag. 164.

<sup>70</sup> FAGNONI, VARESI, *Interventi apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il testo unico ed i più recenti interventi legislativi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, fasc.1, 2015, pag. 164.

<sup>71</sup> FAGNONI, VARESI, *Interventi apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il testo unico ed i più recenti interventi legislativi*, in *Diritto delle relazioni industriali*, fasc.1, 2015, pag. 164.

<sup>72</sup> MADIA D'ONGHIA, *L'ennesimo (inutile) intervento del legislatore sul contratto di apprendistato*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4/2014, pag. 748.

<sup>73</sup> XVII Rapporto di monitoraggio. Dati inediti da Rapporto Apprendistato 2017: <https://inapp.org/it/inapp-comunica/sala-stampa/comunicati-stampa/dati-inediti-da-rapporto-apprendistato-2017>.

Il contratto di apprendistato è una delle fattispecie disciplinate dal d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, il provvedimento che ha riorganizzato tutte le forme di lavoro definibili, in senso ampio, come flessibili o comunque speciali.

Questo intervento giunge al termine di un periodo di grande frenesia legislativa in materia di apprendistato.

Nel 2003 la legge Biagi (d.lgs. 276/2003) aveva avviato un percorso di modernizzazione e rilancio di un contratto fondamentale per il mercato del lavoro, ma le innovazioni contenute nella riforma sono rimaste impigliate nelle problematiche applicative derivanti da una costruzione dell'istituto troppo complessa e da un riparto di competenze tra Stato e Regioni troppo confuso.

Nel 2011 sembrava essere arrivata la svolta della semplificazione, con il Testo Unico (d.lgs. n. 167/2011), ma il sistema ha faticato a maturare anche questa innovazione, a causa dei troppi interventi legislativi che, senza un apparente coordinamento, hanno più volte ritoccato la normativa (la legge Fornero, n. 92/2012, il decreto Giovannini, D.L. n. 76/2013 e il decreto Poletti, D.L. n. 34/2014, solo per citare alcuni esempi). Questi tanti – troppi – provvedimenti legislativi, pur essendo animati dalle migliori intenzioni – volevano tutti velocizzare il “decollo” dell'apprendistato – hanno ottenuto un risultato opposto: il mercato del lavoro si è allontanato da questo contratto, caratterizzato da un'instabilità normativa troppo accentuata.

Per quanto riguarda il d.lgs. n. 81/15, che da ultimo è intervenuto a dettare una nuova regolamentazione dell'apprendistato, è certamente positivo il fatto che la riforma non contenga strappi significativi: ci sono alcune innovazioni, ma viene confermato il modello già noto, nel quale l'apprendistato viene definito e concepito come un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani.

Le riforme dell'apprendistato che si sono susseguite negli ultimi anni avrebbero dovuto puntare a rafforzare il ruolo delle tipologie cosiddette “formative”, ovvero l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e quello di alta formazione e ricerca. L'obiettivo avrebbe dovuto essere quello di far uscire queste due tipologie dall'ambito ristretto in cui sono rimaste confinate per anni dopo la prima introduzione nel 2003 e rinsaldare per questa via i legami tra sistema formativo e mondo del lavoro. Tuttavia, la lettura del XVII Rapporto di monitoraggio INAPP<sup>74</sup> conferma la centralità dell'apprendistato professionalizzante come strumento che catalizza quasi totalmente l'attenzione delle imprese e dei giovani. Il contratto

---

<sup>74</sup> Rapporto INAPP, *Verso una ripresa dell'apprendistato, XVII Rapporto di monitoraggio*, febbraio 2018.

d'apprendistato di secondo livello è una forma contrattuale che sembra avere le caratteristiche di un contratto di inserimento, visto che la sola componente formativa rilevabile – quella esterna – ha un ruolo più marginale, nel volume e conseguentemente nei risultati effettivamente conseguibili. Vi è anche da precisare che, però, la formazione interna all'azienda non è sottoposta a monitoraggio, e quindi non è valutabile. Ciò non significa che, a priori, sia sempre completamente assente. Nel ricorso allo strumento prevalgono invece le motivazioni legate alla promozione dell'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani, che ne determinano la forte correlazione con le misure di incentivazione alle assunzioni.

## **5. Il rapporto tra legge nazionale, regionale e contrattazione collettiva**

Tra le varie problematiche che hanno inciso sul “mancato decollo” del contratto di apprendistato, mi sono soffermata in particolare sul sistema delle fonti normative; sistema sul quale è possibile intervenire per cercare di rendere immediatamente e più facilmente operativa la disciplina.

Abbiamo detto che tra le cause principali del forte insuccesso dell'apprendistato spiccano proprio le difficoltà insite nella necessaria partecipazione, al relativo procedimento normativo, di una molteplicità di soggetti: Stato, Regioni, Parti Sociali. Tale situazione è ricollegabile alla forte interferenza reciproca, a monte, tra competenze statali e regionali.

Queste difficoltà regolative presentate dal contratto di apprendistato sono riconducibili alla sua stessa natura di contratto a causa mista, che si caratterizza per l'ineffettibile presenza dell'elemento formativo all'interno dello scambio sinallagmatico. A fronte, infatti, di uno scambio tra prestazione lavorativa e retribuzione (ovviamente, inferiore a quella corrisposta a lavoratori già “professionalizzati”), vi è un ulteriore scambio: la formazione che il datore di lavoro deve impartire (o far erogare da soggetti terzi) all'apprendista nel corso dell'esecuzione del contratto, in modo da assicurargli, al termine del periodo di formazione, una qualifica professionale.

Lavoro e formazione si fondono, così, in uno stesso contratto e sono da considerarsi due facce della stessa medaglia. Per quanto riguarda gli aspetti contrattuali, la disciplina si rinviene nella normativa statale. Per quanto concerne, invece, gli aspetti formativi, gli standard formativi dell'apprendistato di primo e terzo livello sono stabiliti a livello nazionale e viene poi chiesto un recepimento regionale – in caso contrario si considera vigente la disposizione nazionale; la formazione di base e trasversale dell'apprendistato di secondo livello è erogata e gestita a livello regionale, ma la formazione



professionalizzante è invece regolamentata attraverso la contrattazione collettiva. Ciò in ragione del riformato sistema di potere ripartito tra Stato e Regioni, previsto con la L. 3/2001, con il quale è stato stabilito che “l’ordinamento civile” e la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” ex art. 117 Cost., c. 2, lett. l, e lett. m, sono materie di competenza esclusiva statale, e che, al contrario, le materie dell’“istruzione” e della “formazione professionale” sono riservate in via esclusiva alla potestà legislativa regionale, ai sensi dei commi 3 e 4 dell’art. 117 Cost.

In tale contesto, il d.lgs. 276/2003 aveva inquadrato l’apprendistato come una figura di confine, per la quale era competente lo Stato, sui temi legati alla disciplina del rapporto, e le Regioni, sui profili formativi della fattispecie. Anche la Corte Costituzionale (*ex plurimis*, v. Corte cost. 28.1.2005, nn. 50 e 51; 7.12.2006, n. 406; 19.12.2006, n. 425; 7.2.2007, n. 21; 6.2.2007, n. 24; 14.5.2010, n. 176; 24.11.2010, n. 334) fu chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di questo modello di competenze, predicando l’uso del principio della leale collaborazione, e considerò legittima anche la concertazione con gli attori istituzionali come prevista dal d.lgs. 276/2003.

In questo frangente, però, era chiaramente emerso il problema dell’inerzia delle Regioni, che ha portato lo Stato a porre in essere diverse “manovre di avvicinamento” verso la contrattazione collettiva: a discapito, dunque, del ruolo regionale e dell’autonomia alle stesse riservata dalla Carta costituzionale.

Nel passaggio dal d.lgs. 276/03 al Testo Unico del 2011 c’è una accelerazione della politica legislativa di promozione della contrattazione collettiva coltivata negli anni trascorsi tra l’uno e l’altro. Se, da un lato, nel Testo Unico non sembra essere cambiato molto dal punto di vista della ripartizione tra Stato e Regioni (nonché tra questi e la contrattazione collettiva) delle competenze in ordine alla regolazione, dall’altro lato, vi è da sottolineare il cambiamento più significativo nel sistema delle fonti, contenuto all’art. 2 del T.U., che consegna ad appositi accordi interconfederali, ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, la disciplina generale prima riservata alla legislazione statale (anche se con dei precisi principi da rispettare)<sup>75</sup>.

Questa impostazione generale, per cui alcuni elementi del contratto di apprendistato sono definiti dalla legislazione nazionale, mentre altri elementi

---

<sup>75</sup> Il T.U. dell’apprendistato fu preceduto da un’Intesa sul testo definitivo, raggiunta in Conferenza Stato-Regioni il 7 luglio 2011, che permette di affermare come sia stato rispettato il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni delineato a più riprese dalla Corte Costituzionale. Cfr. <https://www.dirittiregionali.it/2012/01/18/nuovo-apprendistato-e-competenze-regionali/>.

necessitano di essere definiti dalla legislazione regionale, è stata mantenuta anche a seguito della riforma attuata con il d.lgs. 81/2015. A ciò si aggiunge, come sempre, anche l'intervento della contrattazione collettiva.

Si tenga presente, però, che il d.lgs. 81/2015 è intervenuto anche sul sistema delle fonti, apportando alcune novità. L'art. 42 d.lgs. 81/2015 sottrae alcuni importanti ambiti di intervento alla fonte negoziale, quali il piano formativo (anche se il monte ore e le competenze che compongono il PFI sono stabilite a livello contrattuale, per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante), la durata (la norma nazionale prevede un "minimo" e un "massimo" di durata del contratto), l'oggetto.

L'arretramento più evidente della fonte contrattuale si realizza per l'apprendistato di primo e terzo livello, rispetto ai quali le Parti Sociali non hanno più possibilità di intervento con riferimento ai contenuti della formazione.

In particolare, emerge come il legislatore del 2015 abbia individuato una strada per cui è possibile attivare l'apprendistato di primo e terzo livello prescindendo completamente dall'apporto delle Regioni e degli altri soggetti coinvolti. L'ambito nel quale il contratto collettivo continua a svolgere un ruolo preponderante è l'apprendistato professionalizzante. Più nel dettaglio, il decreto interministeriale dell'ottobre 2015, sia per l'apprendistato di primo livello, che per quello di terzo livello, prevede che, in assenza di regolamentazione regionale, si proceda sulla base della disciplina contenuta nei decreti ministeriali. È altresì possibile l'attivazione dei predetti contratti anche sulla base di apposite convenzioni tra datore di lavoro e istituzioni formative. Ad ogni modo, ciò che emerge con evidenza è che la riforma del 2015 ha ampliato notevolmente il ruolo regolativo dello Stato, ridimensionando quello delle Regioni e della contrattazione collettiva. Ne risulta che il modello multilivello, imposto dalla Carta Costituzionale, trovi applicazione solo in via parziale. Non sono mancati autorevoli voci che hanno sottolineato come vi sia stato un forte accentramento del sistema delle fonti, che ha spostato l'asse regolativo sulla fonte unilaterale secondaria (i decreti interministeriali)<sup>76</sup>.

Anche oggi, pertanto, concorrono alla definizione di un contratto di apprendistato, come anticipato, più fonti, anche se con ruoli differenti rispetto al passato: la normativa nazionale, la normativa regionale, gli accordi interconfederali e/o l'azione della contrattazione collettiva.

---

<sup>76</sup> V. LUCIANI, *La riforma dell'apprendistato: rapporto con il contratto a tutele crescenti e "riordino" delle fonti di regolazione*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona" IT – 301/2016.

<b>Apprendistato: principali riferimenti normativi</b>	
Linee-guida in materia di apprendistato del 20 febbraio 2014	Contengono le principali indicazioni che le Regioni e le Province Autonome devono seguire per disciplinare gli aspetti formativi dell'apprendistato professionalizzante
Decreto legislativo n. 81/2015, artt. 41 – 47	Contiene la disciplina nazionale generale e di dettaglio per l'apprendistato
In Lombardia: delibera di giunta regione Lombardia n. X/4676 del 23 dicembre 2015	Recepisce le indicazioni delle Linee-guida e del decreto legislativo n. 81/2015.
Accordi interconfederali / Contrattazione collettiva	Da verificare di volta in volta a seconda del settore di appartenenza.

Da questa necessaria partecipazione di una molteplicità di soggetti alla definizione del quadro normativo di riferimento discende una serie di problemi, sintetizzabili come segue.

a. Quando il legislatore nazionale interviene a modificare la normativa statale in materia di apprendistato, questa è – normalmente – immediatamente applicabile dalla propria pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (salvo la previsione di un periodo transitorio, di cui si dirà nel proseguo).

b. A fronte di una nuova normativa nazionale in vigore, gli elementi che necessitano di essere normati a livello regionale non hanno, invece, una immediata disciplina; questo perché è necessario attendere che le Regioni italiane legiferino in merito agli aspetti di propria competenza. Questa attesa della normativa regionale può durare anche mesi.

c. Lo stesso dicasi per la contrattazione collettiva, chiamata a disciplinare diversi e importanti elementi dell'apprendistato, quale, in primis, la retribuzione. Anche qua, a fronte di una normativa nazionale (o anche, poi, regionale) modificata ed entrata già in vigore, si avranno dei contratti collettivi che dovranno essere ri-negoziati dalle Parti Sociali per adeguarne il contenuto alla nuova normativa. Anche in questo caso, il tempo necessario perché la contrattazione collettiva si adegui alla normativa nazionale o regionale potrebbe comportare mesi, se non anni, di attesa. Senza dimenticare che, molto spesso, la contrattazione collettiva si è occupata solamente di disciplinare gli aspetti riguardanti il solo apprendistato professionalizzante, senza intervenire sulle altre due tipologie di contratto.

La sempre più rapida obsolescenza del dato contrattuale, causata dalle reiterate e ravvicinate modifiche del quadro legislativo, ha visto la contrattazione nazionale costretta, soprattutto negli ultimi anni, a ‘rincorrere’ costantemente le modifiche legislative intervenute, con frequenza crescente, sull’apprendistato.

## **5.1 Quadro normativo attuale: la legislazione statale**

La legge 10.12.2014, n. 183, che contiene "*deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*", comunemente nota come Jobs Act, all'articolo 1, co. 7, dispone che, per rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge (avvenuta il 16.12.2014), uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro.

In adempimento a quanto sopra è stato quindi emanato il decreto legislativo 15.6.2015, n. 81, che, negli articoli da 41 a 47, detta la nuova disciplina del contratto di apprendistato. La nuova disposizione è entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, e quindi il 25.6.2015.

In questa sede si cercherà di evidenziare le novità più rilevanti per inquadrare i tratti salienti di questa tipologia contrattuale, rimandando per una trattazione più approfondita alla letteratura citata in L.R.

Il contratto di apprendistato si articola, anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 81/2015, in tre tipologie:

- a) apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore;
- b) apprendistato professionalizzante;
- c) apprendistato di alta formazione e ricerca.

Viene però parzialmente modificata l'articolazione interna delle tre tipologie di apprendistato. Il c.d. “primo livello” amplia le proprie finalità e consente ora non solo di conseguire la qualifica triennale o il diploma

professionale dei percorsi di istruzione e formazione professionale regionali, ma permette anche di acquisire il certificato di specializzazione tecnica superiore e il diploma di scuola secondaria superiore (co. 2, lett. a). Se, da un lato, l'apprendistato di primo livello viene ampliato, dall'altro lato quello di terzo livello viene ridimensionato e si conferma destinato alla formazione universitaria (master, lauree triennali e specialistiche, dottorati di ricerca), all'attività di ricerca e, infine, al praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche (co. 2, lett. c). Perde, quindi, ogni "aggancio" ai titoli di istruzione secondaria superiore ora ricondotti nell'alveo del primo livello. L'apprendistato di I e III livello sono strutturati per integrare organicamente "in un sistema duale, formazione e lavoro", locuzione che rimanda evidentemente all'esempio del modello duale tedesco. Per quanto riguarda, poi, l'apprendistato professionalizzante, le novità sono poche e di scarsa rilevanza.

Per quanto concerne la disciplina generale dell'apprendistato, ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n.81/2015, preme sottolineare come venga confermato che il contratto di apprendistato debba avere forma scritta. Esso contiene sinteticamente il piano formativo individuale redatto anche secondo i modelli propri della contrattazione collettiva o degli enti bilaterali. Nel caso di apprendistato di primo e terzo livello la compilazione del piano formativo spetta all'istituzione formativa con il coinvolgimento dell'impresa.

Per quanto riguarda la durata minima del contratto, il d.lgs. 81/2015 mantiene stabile il limite dei sei mesi. La durata massima del contratto viene definita con gli accordi interconfederali e i contratti collettivi nazionali, che stabiliscono, in ragione del tipo di qualificazione professionale ai fini contrattuali da conseguire, la durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle relative competenze tecnico-professionali e specialistiche, che non può essere superiore a 3 anni ovvero 5 per i profili professionali caratterizzanti la figura dell'artigiano individuati dalla contrattazione collettiva di riferimento (art. 44 c. 2 d.lgs. 81/15).

In materia di licenziamento, si sottolinea come *"durante l'apprendistato trovano applicazione le sanzioni previste dalla normativa vigente per il licenziamento illegittimo"* e che costituisce giustificato motivo di licenziamento il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi da parte degli apprendisti assunti con contratto di apprendistato di primo livello. Il comma 4 dell'articolo 42 si concentra, poi, sulla disciplina del recesso. Di fatto viene confermato quanto previsto dalla normativa previgente, per cui al termine del periodo di apprendistato le parti possono recedere dal contratto, ai sensi dell'articolo 2118 del codice civile, con preavviso decorrente dal medesimo termine. Durante il periodo di preavviso continua a trovare applicazione la disciplina del contratto

di apprendistato. Se nessuna delle parti recede il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

L'art. 42 c. 5 del d.lgs. 81/2015 elenca quali sono i compiti generali della contrattazione collettiva nazionale in materia. Questa è chiamata a disciplinare complessivamente l'istituto ad eccezione di quanto indicato in precedenza ovvero: piano formativo, durata minima, normativa in caso di licenziamento illegittimo, recesso del contratto. Tali materie, a differenza del d.lgs. n. 167/2011, vengono sottratte al campo della contrattazione.

Da ultimo, sempre in materia di disciplina generale occorre segnalare una modifica per quanto riguarda le clausole di stabilizzazione. Da un lato rimangono confermati i precedenti vincoli (20% degli apprendisti per aziende con più di 50 dipendenti). Dall'altro, "si obbliga" alla stabilizzazione dei soli apprendisti assunti con contratto di apprendistato professionalizzante.

L'articolo 43 del d.lgs. 81/2015 enuclea la disciplina in materia di apprendistato di primo livello, non più finalizzato unicamente ai titoli triennali o quadriennali del sistema IeFP, bensì ricollegabile anche al conseguimento dei titoli di scuola secondaria superiore e all'ottenimento del certificato di specializzazione superiore dei percorsi IFTS. Il comma 1 dell'articolo 43 contiene una indicazione di principio secondo cui l'apprendistato per la qualifica, il diploma e la certificazione tecnica superiore è strutturato in modo da coniugare formazione aziendale e formazione professionale regolamentata dalle discipline regionali. L'età degli apprendisti di primo livello va dai 15 ai 25 anni e la durata massima del contratto è di tre anni per l'ottenimento della qualifica o di quattro per il diploma professionale (co. 2). La regolamentazione dell'istituto è rimessa alle Regioni e alle Province autonome. In caso di inadempienza sarà compito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvedere con propri decreti (co. 3). Si prevede la possibilità di stipulare contratti della durata massima di quattro anni a partire dal secondo anno di scuola, finalizzati non solo al diploma di istruzione superiore di secondo grado, ma anche all'acquisizione di "ulteriori competenze tecnico-professionali rispetto a quelle già previste dai vigenti regolamenti scolastici, utili anche ai fini del conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore". In alcuni casi è possibile prorogare il contratto. In particolare, come previsto all'art. 43 c. 4 d.lgs. 81/2015, è possibile la proroga fino ad un anno del contratto di apprendistato dei giovani qualificati e diplomati, per il consolidamento e l'acquisizione di ulteriori competenze tecnico-professionali e specialistiche, utili anche ai fini dell'acquisizione del certificato di specializzazione tecnica superiore o del diploma di maturità professionale; sempre fino ad un anno, anche nel caso in cui, al termine dei percorsi scolastici, l'apprendista non abbia

conseguito la qualifica, il diploma, il certificato di specializzazione tecnica superiore o il diploma di maturità professionale all'esito del corso annuale integrativo.

Successivamente al conseguimento della qualifica o del diploma professionale, nonché del diploma di istruzione secondaria superiore, allo scopo di conseguire la qualificazione professionale ai fini contrattuali, è possibile la trasformazione del contratto in apprendistato professionalizzante (co. 9).

Per stipulare un contratto di apprendistato di primo livello è necessario che il datore di lavoro sottoscriva un apposito protocollo con l'istituzione formativa cui il ragazzo è iscritto. Il protocollo esplicita il contenuto e la durata degli obblighi formativi in capo al datore di lavoro. Esso è redatto secondo un modello definito da un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>77</sup>, emanato in data 12 ottobre 2015 e che definisce gli standard formativi ed i criteri generali per l'attivazione delle due tipologie di apprendistato legate al sistema duale.

In particolare, per le suddette due tipologie, il predetto decreto interministeriale interviene definendo la durata dei contratti, gli standard formativi, gli aspetti legati alla formazione interna/esterna ed i contenuti del piano formativo individuale. Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano recepiranno le disposizioni del decreto entro sei mesi. Trascorso tale periodo senza l'adozione di una specifica regolamentazione regionale, si applicheranno direttamente le disposizioni del Decreto Interministeriale del 12 giugno.

La struttura della retribuzione degli apprendisti di primo livello viene completamente riscritta dal comma 7 dell'articolo 43. Dal calcolo finale dello "stipendio" dell'apprendista va tolto tutto il monte ore formativo esterno all'azienda (più precisamente, per la formazione esterna il datore di lavoro è esonerato dall'obbligo di corrispondere una retribuzione, ciò non toglie che possa – comunque – farlo). Per quello interno all'impresa, invece, salvo diversa previsione della contrattazione collettiva di riferimento, si riconosce un importo pari al 10% della retribuzione dovuta.

Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante poche sono le novità e si concentrano tutte al comma 1 dell'articolo 42. Il secondo periodo chiarisce che la qualificazione professionale cui è finalizzato il contratto "è determinata dalle parti del contratto sulla base dei profili o qualificazioni professionali previsti per il settore di riferimento dai sistemi di inquadramento

---

<sup>77</sup> Il decreto interministeriale del 12 dicembre 2015 è stato preceduto da un'Intesa sullo schema del decreto in sede di Conferenza permanente tra Stato e Regioni, siglata nella seduta del 1 ottobre 2015.

del personale” dei contratti collettivi siglati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

L’ampliamento del campo di applicazione dell’apprendistato di primo livello anche alla sfera dell’istruzione secondaria superiore determina una riduzione delle finalità dell’apprendistato di terzo livello. Quest’ultimo, la cui disciplina è ora contenuta all’articolo 45 del d.lgs. n. 81/2015, è ora strutturato per l’ottenimento di titoli di studio universitari (laurea triennale e specialistica, master, dottorato di ricerca), del diploma di Istruzione Tecnica Superiore e per attività di ricerca e l’accesso alle professioni ordinistiche. I requisiti legati all’età prevedono la possibilità di stipulare questa tipologia contrattuale con giovani dai 18 ai 29 in possesso di un titolo di scuola secondaria superiore o di un diploma professionale quadriennale integrato o da un certificato IFTS o dal diploma di maturità professionale ottenuto al termine del corso annuale integrativo previsto dalla vigente normativa scolastica. Come nel caso dell’apprendistato di primo livello si introduce la necessità di siglare un apposito protocollo tra datore di lavoro e istituzione formativa a cui lo studente è iscritto o con l’ente di ricerca di riferimento. In esso vanno esplicitate la durata e la modalità della formazione aziendale, nonché il numero di crediti formativi riconoscibili per la formazione in impresa per ciascun studente. A livello retributivo, l’articolo 45 replica quanto esplicitato per gli apprendisti di primo livello. Nessun computo per le ore di formazione presso gli istituti formativi, poiché il datore di lavoro è esonerato dall’obbligo retributivo, salva la possibilità, ovviamente, di corrispondere ugualmente una retribuzione. Riconoscimento, invece, di una retribuzione pari al 10% di quella dovuta per le attività formative aziendali. In chiusura gli i commi 4 e 5 dell’articolo 45 riprendono alcune previsioni presenti nel Testo Unico del 2011. Si conferma che la regolamentazione dell’istituto è rimessa per i soli profili che attengono alla formazione alla Regioni e alle Province autonome in accordo con le associazioni datoriali e sindacali territoriali e le istituzioni formative siano esse università o centri di ricerca. Inoltre, viene ribadito che in assenza di regolamentazione regionale è possibile procedere con l’avvio di apprendistati di alta formazione e ricerca previa convenzione tra datore di lavoro e istituzione formativa.

Le disposizioni finali di cui all’articolo 47 non contengono alcuna novità in materia di sanzioni. In caso di inadempimento nella erogazione della formazione a carico del datore di lavoro, di cui egli sia esclusivamente responsabile e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità di cui agli articoli 43, 44 e 45, il datore di lavoro è tenuto a versare la differenza tra la contribuzione versata e quella dovuta con riferimento al livello di



inquadramento contrattuale superiore che sarebbe stato raggiunto dal lavoratore al termine del periodo di apprendistato, maggiorata del 100%, con esclusione di qualsiasi sanzione per omessa contribuzione. Nel caso in cui rilevi un inadempimento nella erogazione della formazione prevista nel piano formativo individuale, il personale ispettivo del Ministero del lavoro adotta un provvedimento di disposizione, ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 124/2004, assegnando un congruo termine al datore di lavoro per adempiere (art. 47, co. 1, d.lgs. 15.6.2015, n. 81). La norma prevede poi una serie di violazioni che sono colpite con sanzione amministrativa pecuniaria.

Il d.lgs. 81/15 ha previsto, inoltre, la possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante non solo i lavoratori beneficiari di indennità di mobilità, ma anche coloro che godono di un trattamento di disoccupazione (art. 47 c. 4 d.lgs. 81/15).

Il provvedimento normativo si conclude con una disposizione riguardante il regime transitorio, che ha creato diverse problematiche interpretative. Più precisamente, l'art. 47 va letto in combinato disposto con l'articolo 55, comma 1 lettera g) del medesimo provvedimento il quale abroga in toto il d.lgs. n. 167/2011 facendo salvo il regime transitorio di cui al sopra citato comma 5 dell'articolo 47. Ne dettaglio si prevede che per le Regioni e le Province autonome ove la nuova disciplina non sia immediatamente operativa, trovino applicazione le regolazioni vigenti.

Da ultimo, tra le novità si annovera la previsione di una rivisitazione della disciplina degli incentivi economici legati all'apprendistato. Il legislatore riconosce una serie di misure di favore per le assunzioni di lavoratori con contratto di apprendistato in virtù dell'obiettivo finale dello stesso ossia l'ingresso dei giovani nel modo del lavoro. I benefici previsti possono essere classificati in:

1) incentivi contributivi, che si traducono nella possibilità di ridurre il costo del lavoro in caso di assunzione dell'apprendista<sup>78</sup>.

2) incentivi normativi ed economici, che consentono al datore di lavoro di fruire di norme di maggior favore in caso di assunzione di un apprendista come:

- il non computo nell'organico;
- il sotto inquadramento, che si traduce anche in un risparmio economico.

## **5.2 L'intervento normativo delle Regioni**

---

<sup>78</sup> In particolare l'assetto previdenziale del contratto di apprendistato è disciplinato dalle seguenti disposizioni: art. 42 c. 6 d.lgs. 81/2015; art. 47 c. 4 e c.7 d.lgs. 81/2015. Il contratto di apprendistato consente l'applicazione di un regime agevolativo sotto l'aspetto del costo contributivo del rapporto di lavoro.

Il Governo, successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 81/2015, ha emanato un decreto ministeriale di definizione degli standard formativi dell'apprendistato di primo e terzo livello e contenente i criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato, in attuazione dell'articolo 46, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015. Tale decreto interministeriale è entrato in vigore nel gennaio 2016 e contiene una disciplina di dettaglio tanto dell'apprendistato di primo livello quanto di quello di terzo livello. Esso è divenuto operativo in tutte le Regioni che, trascorsi sei mesi dalla sua entrata in vigore, cioè dopo il 21 giugno 2016, non si sono dotate di una normativa propria in materia di apprendistato.

A ben vedere, nel corso del 2016 alcune Regioni hanno adeguato, ognuna con le sue tempistiche, la propria disciplina dell'apprendistato alle novità introdotte dal d.lgs.81/2015 e dal Decreto interministeriale del 12 ottobre 2015, con particolare riferimento alle tipologie di apprendistato di primo e di terzo livello.

Al 31 dicembre 2016 la metà circa delle Amministrazioni regionali e provinciali aveva emanato specifiche deliberazioni o modificato leggi precedenti, al fine di accogliere le nuove disposizioni nazionali in materia di apprendistato di primo livello (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Basilicata e Sicilia e le Province autonome di Trento e Bolzano). Alla stessa data un terzo delle Regioni e Province autonome (Lombardia, P.a. di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Lazio) aveva reso disponibile l'offerta formativa per gli apprendisti assunti con contratto di apprendistato di primo livello.

Per quanto riguarda l'apprendistato di alta formazione e ricerca, al 31/12/2016 erano quattordici le Regioni e P.a. che avevano recepito le nuove disposizioni nazionali (Piemonte, Lombardia, P.a. di Bolzano, P.a. di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Basilicata, Campania, Sicilia), mentre quattro Amministrazioni (Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna) avevano anche reso disponibile l'offerta formativa per l'attivazione dei percorsi di apprendistato.

In sostanza si rileva una notevole differenza nelle tempistiche con cui le Regioni e le P.a. stanno definendo la regolamentazione di dettaglio per disciplinare l'apprendistato formativo. Si configura quindi un processo a geometria variabile, che potrebbe compromettere lo sviluppo omogeneo della riforma su tutto il territorio nazionale.

### 5.3 La contrattazione collettiva

Sul fronte della contrattazione collettiva e con riferimento agli aspetti del rapporto di lavoro che il d.lgs. 81/2015 le affida, nel 2016 le Parti Sociali hanno sottoscritto Accordi a livello interconfederale e territoriale per disciplinare le tipologie di apprendistato a maggiore valenza formativa che in precedenza erano state scarsamente considerate e regolate dalla contrattazione collettiva, come meglio si dirà nel proseguo della trattazione.

Uno studio di Adapt sulla contrattazione collettiva nazionale rileva che vi è stata una certa resistenza nell'accogliere le nuove disposizioni in materia di apprendistato. La stessa spesso non si è adeguata, bensì è rimasta fedele alla precedente disciplina. Questo è quanto è emerso dall'esame di 57 CCNL siglati dal giugno 2015, data di entrata in vigore del decreto legislativo n.81/2015, al 24 ottobre 2016, di cui solo 13 disciplinano il contratto di apprendistato al loro interno, ma di questi soltanto 7 si sono adeguati alla nuova normativa, mentre i rimanenti fanno ancora riferimento al decreto legislativo n. 167/2011<sup>79</sup>.

Successivamente, anche l'INAPP ha effettuato una mappatura dei CCNL<sup>80</sup> ed è emerso che, su 133 CCNL siglati a seguito della nuova normativa introdotta dal d.lgs. 81/2015, in 55 di questi vi è proprio un esplicito riferimento al d.lgs. 81/2015. A differenza delle precedenti annualità, l'apprendistato professionalizzante non è l'unica tipologia sulla quale si concentra la contrattazione collettiva. Infatti, 24 dei 55 CCNL analizzati fanno esclusivo riferimento all'apprendistato di secondo livello, mentre 31 Contratti si occupano di tutte e tre le tipologie di apprendistato.

Sebbene dall'analisi degli Accordi e dei Contratti sottoscritti nel 2016 emerga un maggiore interesse nei confronti dell'apprendistato di primo e di terzo livello, il grado di copertura raggiunto dalla contrattazione collettiva rispetto ai settori/comparti e ai territori interessati è ancora incompleto. Prevale, infatti, la tendenza a recepire la normativa nazionale in materia di apprendistato formativo, senza tuttavia utilizzare gli spazi lasciati all'autonomia contrattuale per disciplinare gli aspetti relativi al rapporto di lavoro, come, ad esempio, l'inquadramento e la retribuzione. La mancanza di una specifica regolazione da

---

<sup>79</sup> A. BATTAGLIA, M. BOCCIOLONE, *Apprendistato: l'urgenza di una azione della contrattazione Collettiva*, in Bollettino Adapt del 24 ottobre 2016, <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2016/10/Articolo-CCNL-III-versione-ADAPT.pdf>.

<sup>80</sup> Dati confermati anche dal XVII Rapporto di monitoraggio INAPP sull'apprendistato: <https://inapp.org/it/inapp-comunica/sala-stampa/comunicati-stampa/dati-inediti-da-rapporto-apprendistato-2017>.

parte dei Contratti non sempre trova una compensazione negli Accordi interconfederali, che non coprono tutti i settori e i territori interessati dall'utilizzo dell'apprendistato formativo e, in taluni casi, regolano l'apprendistato di primo livello, ma non quello di alta formazione e ricerca.

Il contributo fornito dalla contrattazione collettiva per disciplinare aspetti specifici, come quello retributivo, è essenziale alla diffusione delle forme contrattuali. Al contrario, l'assenza di una copertura in tal senso, a cui si aggiunge l'incremento delle procedure burocratiche da rispettare per l'attivazione del rapporto, disincentivano le imprese dal volerlo intraprendere.

Per questo motivo sarebbe importante che la contrattazione collettiva (ri)diventasse la protagonista del contratto di apprendistato, garantendo, in prima battuta, un quadro certo grazie ad accordi interconfederali e poi – via via – ad apposite discipline nei vari CCNL.

#### **5.4 Il regime transitorio nel d.lgs. 81/2015**

Non pochi problemi interpretativi per gli operatori sono nati anche dalla disposizione concernente il periodo transitorio della disciplina. L'art. 55 c. 1 lett. g) del d.lgs. 81/2015 ha abrogato la disciplina dell'apprendistato contenuta nel T.U. apprendistato (d.lgs. 167/2011), salvo quanto disposto dall'art. 47 c.5 del d.lgs. 81/2015. Quest'ultima norma prevede che *“per le Regioni e le province autonome e i settori ove la disciplina di cui al presente capo – cioè il capo riguardante l'apprendistato – non sia immediatamente operativa, trovano applicazione le regolazioni vigenti”*.

Pertanto, si può dire che:

- nelle Regioni (e nelle province autonome) ove, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 81/2015, non sia ancora stata emanata una normativa regionale che regoli gli aspetti formativi dell'apprendistato;

- e in quei “settori” in cui, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 81/2015, la contrattazione collettiva non sia ancora intervenuta a dettare la disciplina del contratto di apprendistato, da intendersi come gli aspetti inerenti alla materia contrattuale;

la nuova disciplina contenuta nel d.lgs. 81/2015 non sia “immediatamente operativa” e, di conseguenza, trovino applicazione le “regolazioni vigenti”.

Per “regolazioni vigenti” si intende la disciplina contenuta nel T.U. apprendistato, la normativa regionale emanata a suo tempo e facente riferimento al predetto T.U., nonché la contrattazione collettiva di settore intervenuta in materia.

Quindi, nei casi in cui non sia immediatamente operativa la nuova disciplina, si inaugura un periodo “transitorio” valevole per tutte e tre le tipologie di apprendistato, in analogia con quanto già era accaduto a seguito dell’emanazione del T.U. apprendistato, in cui si applica la previgente normativa. Con una notevole differenza, però: l’art. 7 c.7 del T.U. Apprendistato aveva previsto un regime transitorio di 6 mesi dall’entrata in vigore della legge. Oggi, l’art. 55 c. 1 lett. g) del d.lgs. 81/2015 non prevede alcun termine per il regime transitorio, che potrebbe così protrarsi per un periodo molto più lungo, a seconda dell’inerzia di Regioni e Parti Sociali.

A ciò si aggiunga che, con l’approvazione di un decreto correttivo nel settembre 2016, il legislatore ha rimesso ancora mano alla disciplina dell’articolo 55 e dell’art. 45 del d.lgs. 81/2015, che sembra complicare ulteriormente la gestione del passaggio tra vecchia e nuova normativa<sup>81</sup>.

In conclusione, la disciplina del periodo transitorio è risultata di difficile interpretazione ed applicazione. Sarebbe stato meglio approfittare dello schema di decreto correttivo per dare alle Parti Sociali un tempo massimo per adeguare i contratti collettivi alla nuova normativa, seguendo il modello virtuoso del 2011.

## **6. Il ruolo degli accordi interconfederali, anche territoriali, in materia di apprendistato**

Come accennato in precedenza, è possibile che, proprio perché la disciplina dell’apprendistato risulta multilivello, si crei una situazione di stallo, potenzialmente molto lunga. Ciò che preme maggiormente sottolineare è la possibilità che le Parti Sociali intervengano in materia, non solo mediante la contrattazione nazionale, bensì anche con la stipula di accordi interconfederali di diverso livello, anche territoriale.

Per accordi interconfederali si intendono gli accordi collettivi stipulati dalle confederazioni delle associazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro, aventi ad oggetto temi di interesse generale, relativi ai settori dell’intera economia o a grandi settori di essa (industria, commercio, agricoltura, ecc.).

In particolare, l’art. 43 c.5 del d.lgs. 81/2015 (c.d. Jobs Act) prevede che “la disciplina del contratto di apprendistato sia rimessa ad accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dalle

---

<sup>81</sup> U. BURATTI, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: un correttivo che non centra l’obiettivo*, in Bollettino Adapt del 30 settembre 2016, <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2016/09/Apprendistato-un-correttivo-che-non-centra-lobiettivo-1.pdf>.

associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”, nel rispetto di alcuni principi elencati nella medesima norma.

Anche il Testo Unico dell'apprendistato aveva attribuito questa possibilità di intervento agli accordi interconfederali, mediante un similare rimando contenuto nell'art. 2 c.1.

A riguardo, è opportuna una precisazione: se è vero che, da un lato, la legge – sia l'art. 43 c.5 d.lgs. 81/2015, che l'art. 2 c.1 T.U. Appr. - rimanda alla contrattazione collettiva di livello nazionale, è altresì vero che, invece, per quanto riguarda gli accordi interconfederali, nulla viene specificato sul livello di applicazione, sia esso nazionale o territoriale. Nel silenzio della legge, è legittima un'interpretazione che ammetta la possibilità di intervento anche di accordi interconfederali non solo di livello nazionale, bensì anche di livello territoriale.

Questa interpretazione è altresì avvalorata dalla Circolare 29/2011 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che a suo tempo aveva fornito una lettura della disciplina contenuta nel T.U. Apprendistato. La circolare così specifica: “...mentre il rinvio alla contrattazione collettiva è effettuato solo per il livello nazionale di categoria nulla esclude che l'attuazione dei principi e dei criteri direttivi elencati all'art. 2 c.1 del d.lgs. 167/2011 possa avvenire anche mediante accordi interconfederali di tipo territoriale eventualmente cedevoli rispetto alla contrattazione collettiva di settore”.

Da ultimo, si tenga anche in considerazione la possibilità di inserire negli accordi interconfederali, a maggior ragione se territoriali, la c.d. clausola di cedevolezza, cioè una clausola che preveda che la disciplina contenuta nell'accordo interconfederale abbia carattere sussidiario e cedevole rispetto alla eventuale successiva contrattazione di livello superiore, nazionale o regionale, sullo stesso tema. Di modo che, se le Parti Sociali dovessero successivamente intervenire per delineare una normativa più unitaria e territorialmente più ampia, l'accordo interconfederale precedentemente stipulato non venga più applicato.

Pertanto, di fronte alla possibilità di stallo nell'applicazione della nuova normativa nazionale, che si potrebbe prolungare per mesi o per anni, gli accordi interconfederali possono rendere immediatamente possibile stipulare contratti di apprendistato. Ciò vale, soprattutto, per l'apprendistato di primo livello, figura contrattuale spesso “dimenticata” dalla stessa contrattazione nazionale.

Come si vedrà nel proseguo, le Parti Sociali sono intervenute, tramite lo strumento dell'accordo interconfederale, anche a livello regionale e provinciale. Accordi si registrano nella provincia di Varese per l'apprendistato di primo livello; in Lombardia per l'apprendistato di primo livello nel settore dell'artigianato e, infine, sempre gli artigiani in Veneto hanno disciplinato

l'apprendistato di primo e terzo livello. Si tratta di intese che, oltre a trattare dell'elemento fondamentale della retribuzione, disciplinano l'istituto nel suo complesso: dal contenuto del PFI alle modalità di svolgimento della formazione, fino all'introduzione di elementi del tutto nuovi per un contratto di apprendistato, quali le prestazioni di welfare collettivo e un sistema di previdenza complementare a favore dell'apprendista, come effettuato dagli artigiani del Veneto.

Un intervento di questo tipo è certamente apprezzabile, in quanto il contributo fornito dalla contrattazione collettiva territoriale per disciplinare aspetti specifici e talvolta controversi, come quello retributivo, è fondamentale per la diffusione delle forme contrattuali. Al contrario, l'assenza di una copertura in tal senso, a cui si aggiunge l'incremento delle procedure burocratiche da rispettare per l'attivazione del rapporto (quali la predisposizione del piano formativo individuale da allegare al contratto di apprendistato di primo livello o di un protocollo tra il datore di lavoro e l'istituzione formativa per quello di terzo livello), disincentivano le imprese dal volerlo intraprendere<sup>82</sup>.

### **6.1 L'accordo per implementare il sistema duale nella provincia di Varese.**

Il 2 febbraio 2016 Confartigianato Imprese Varese, Uniascom Confcommercio della provincia di Varese e CISL Varese Laghi hanno firmato un accordo territoriale per favorire l'utilizzo dell'istituto dell'apprendistato di primo livello e l'alternanza "scuola lavoro" ex art. 1, commi 33 – 44 della L. 107/2015.

L'intesa nasce dalla volontà delle parti firmatarie di sperimentare realmente gli strumenti dell'alternanza scuola – lavoro e di rilanciare l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, nell'ottica di ridurre la dispersione scolastica, ampliare l'offerta formativa e soprattutto rafforzare quel collegamento tra mondo scolastico e lavorativo che fino ad oggi è mancato.

Non si può negare, infatti, che anche la provincia di Varese abbia sofferto la crisi di questi ultimi anni e che a farne le spese siano stati soprattutto i giovani. I dati raccolti dal centro studi di Confartigianato parlano chiaro: in Provincia di Varese, tra gennaio 2009 e dicembre 2014 sono diminuiti tutti i lavoratori fino ai 45 anni di età, ed in particolare hanno subito un calo drastico le assunzioni di ragazzi con meno di 19 anni (-90,91% tra il 2009 e il 2014).

---

<sup>82</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, *Alternanza formativa e apprendistato: il ruolo della contrattazione*, in *Contratti & Contrattazione Collettiva* dicembre 2016 - n. 12, pag. 4-5.

Per far fronte, quindi, a questa situazione di difficoltà, le Parti Sociali si sono attivate in modo da definire un quadro regolatorio chiaro dell'apprendistato di primo livello, che ne consentisse un effettivo utilizzo da parte delle imprese del territorio. In particolare, l'accordo disciplina le assunzioni con apprendistato di primo livello a partire dal 2 febbraio 2016 nelle imprese e nelle PMI che applicano i Contratti Collettivi Artigiani Confartigianato o del Commercio e Turismo Confcommercio sottoscritti dalle parti firmatarie.

L'accordo è di particolare importanza perché interviene per primo, in tutto il panorama italiano, con una normativa di dettaglio sull'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, seppur negli esigui spazi lasciati all'intervento delle Parti Sociali<sup>83</sup>.

Come noto, infatti, la nuova normativa introdotta dal Jobs Act ha sottratto gli istituti più importanti del contratto di apprendistato di primo livello alla contrattazione collettiva. Pertanto, il contenuto dell'accordo riprende, in gran parte, la disciplina legislativa introdotta dal d.lgs. 81/2015 in materia di apprendistato, nonché la disciplina prevista nel decreto del Ministero del Lavoro e della Politiche sociali del 12 ottobre 2015 e nella D.G.R. 23 dicembre 2015, n. X/4676 di Regione Lombardia per quanto concerne i profili formativi.

Le novità di maggior rilievo che preme sottolineare sono le seguenti.

In primo luogo, l'accordo dà attuazione alla delega legislativa prevista all'art. 42 c.5 del d.lgs. 81/2015 che rimette alla contrattazione collettiva la facoltà di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale rispetto alla retribuzione spettante ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle per il conseguimento delle quali è finalizzato il contratto.

Per le ore di formazione svolte dall'apprendista nell'istituzione formativa (c.d. formazione esterna) il datore di lavoro è esonerato da ogni obbligo retributivo così come previsto dall'art. 43, comma 7, Legge 81/2015. Per le ore di formazione svolte dall'apprendista a carico del datore (c.d. formazione interna) è riconosciuta al lavoratore una retribuzione pari al 10% di quella che gli sarebbe dovuta così come previsto dall'art. 43, comma 7, Legge 81/2015.

Per le ore di lavoro svolte dall'apprendista, oltre il c.d. "orario ordinamentale", il trattamento economico è determinato dall'applicazione delle percentuali riportate nelle tabelle che di seguito si riportano:

Per i contratti di apprendistato della durata di tre anni:

---

<sup>83</sup> <http://www.varesenews.it/2016/02/a-varese-il-primo-accordo-sullapprendistato/481497/>.



Primo anno	Secondo anno	Terzo anno
55%	65%	75%

Per i contratti di apprendistato della durata di quattro anni:

Primo anno	Secondo anno	Terzo anno	Quarto anno
50%	60%	70%	80%

Oltre a ciò, le Parti Sociali hanno introdotto una clausola che così statuisce: *“al fine di un corretto calcolo della retribuzione dell’apprendista il piano formativo individuale deve prevedere ed evidenziare la suddivisione delle ore, preferibilmente per gruppi, in ore di formazione svolte dall’apprendista nell’istituzione formativa (c.d. formazione esterna), ore di formazione svolte dall’apprendista a carico del datore (c.d. formazione interna) e ore di lavoro svolte dall’apprendista, oltre il cd. orario ordinamentale. Qualora dovessero intervenire modifiche al piano formativo individuale, le stesse dovranno essere comunicate entro 5 giorni”*. Tale clausola tiene in considerazione la difficoltà di gestire, dal punto di vista operativo, la redazione delle buste paga, che necessariamente dovrà tener conto di una retribuzione divisa in tre gruppi: quella prevista per formazione esterna, formazione interna ed orario di lavoro.

Per quanto concerne le ferie dell’apprendista, l’accordo stabilisce che le stesse siano fruite dagli apprendisti durante l’anno scolastico in piena coincidenza con il periodo di sospensione dell’attività didattica secondo il calendario dell’istituto e, al termine delle lezioni, per la parte residua, nel periodo indicato dall’azienda, nell’ottica di favorire la proficua pianificazione e l’efficacia del piano formativo aziendale.

Inoltre, gli istituti contrattuali la cui maturazione e importo sono calcolati in base alla retribuzione (es: malattia, ferie, TFR) vanno riproporzionati alle percentuali retributive e prendendo a riferimento il piano formativo.

Per quanto riguarda, invece, l’alternanza scuola – lavoro, le Parti Sociali si sono impegnate a promuovere, mediante una sensibilizzazione del mondo imprenditoriale del territorio, l’attivazione di percorsi di alternanza scuola – lavoro e di tirocinio, quali reali strumenti di avvicinamento e di inserimento nel mondo del lavoro. Ciò significa, concretamente, che le parti firmatarie si pongono come interlocutori tra le imprese, i ragazzi e le istituzioni formative, al fine di affiancarli negli adempimenti burocratici, nella definizione dei percorsi formativi personalizzati, nella attestazione/certificazione delle competenze conseguite, nonché nella individuazione e richiesta degli “incentivi” disponibili in caso di assunzione dei giovani.

## **6.2 L'accordo interconfederale di Confartigianato Imprese Lombardia**

Dopo circa un mese dalla stipula dell'accordo interconfederale in provincia di Varese, il 4 marzo 2016 è stato stipulato un accordo interconfederale, a livello regionale, tra le Parti Sociali del settore artigiano in Regione Lombardia. Anch'esso ha ad oggetto la disciplina dell'apprendistato di primo livello e pertanto "supera" l'accordo interconfederale varesino, quanto meno per quanto riguarda il settore artigiano (ma non per il settore del commercio).

L'accordo si applica agli assunti a partire dalla data della sua stipula e riguarda i lavoratori delle imprese artigiane e delle PMI che applicano i contratti collettivi delle parti firmatarie o che comunque vi aderiscono. L'accordo è accompagnato da un ulteriore Accordo interpretativo e da un'Intesa, aventi entrambi la stessa data. Di seguito si sintetizzano i contenuti dell'accordo interconfederale regionale.

L'accordo conferma sia l'età minima (15 anni compiuti) che quella massima di assunzione (compimento del venticinquesimo anno); la durata minima è pari a 6 mesi, quella massima è pari a 3 anni (4 in caso di diploma professionale quadriennale). Il contratto deve essere stipulato in forma scritta e contenere il Piano Formativo Individuale (PFI) in forma sintetica: tale piano può essere redatto anche sulla base di moduli e formulari stabiliti dalla bilateralità artigiana o dalla contrattazione collettiva di riferimento. Il contratto deve indicare quanto segue: la qualificazione che potrà essere acquisita al termine del periodo, la durata del periodo di apprendistato, la retribuzione e ogni altra indicazione contrattuale utile.

La durata è pari a 3 mesi; in assenza di recesso durante o al termine della prova, l'anzianità di servizio decorre dal giorno di assunzione.

Il periodo di apprendistato può essere prorogato in caso di malattia, infortunio o altra causa di sospensione involontaria superiore a 30 giorni, nonché secondo quanto previsto dalle disposizioni di legge e dai contratti collettivi.

Il trattamento economico dell'apprendista è determinato secondo le percentuali previste (si veda sotto) sulla retribuzione tabellare del livello che sarà raggiunto alla fine del periodo. Per le ore di formazione interna a carico del datore spetta una retribuzione pari al 20% di quella che sarebbe normalmente dovuta (per le ore di formazione esterna il datore è esonerato da ogni obbligo retributivo con riferimento a tutti gli istituti diretti, indiretti e differiti). Infine, la retribuzione globale di fatto dell'apprendista non potrà superare quella del

lavoratore inquadrato nella categoria di destinazione, al netto delle ritenute previdenziali.

Il PFI, definito entro 30 giorni dalla stipula del contratto, anche in base a moduli predisposti dall'Ente Bilaterale, è predisposto dall'istituzione formativa coinvolgendo l'impresa, e contiene: dati del datore, apprendista, tutor formativo e aziendale; inquadramento; qualificazione da acquisire; durata del contratto e orario; risultati di apprendimento, in termini di competenze della formazione interna/esterna, criteri e modalità di valutazione degli apprendimenti. Il PFI può essere modificato per accordo delle parti, anche su richiesta dei tutor formativi.

I periodi di "formazione interna" ed "esterna" si svolgono sul posto di lavoro e presso l'istituzione formativa. L'articolazione è concordata dall'istituzione formativa e dal datore, anche in considerazione delle esigenze dell'impresa e delle competenze tecniche e professionali correlate agli apprendimenti che possono essere acquisiti per raggiungere i risultati dei percorsi ordinamentali.

Per stipulare il contratto, il datore deve avere le capacità strutturali, tecniche e formative individuate dal D.M. 12 ottobre 2015. Il datore è responsabile solo per l'attività, anche formativa, svolta presso l'impresa secondo quanto stabilito dal PFI. Le Parti potranno individuare, anche tramite l'Ente Bilaterale, interventi per sostenere la capacità formativa delle imprese.

Per l'attivazione dell'apprendistato occorrono un tutor aziendale e un tutor formativo individuati nel PFI, le cui competenze e funzioni sono quelle previste dalle disposizioni normative nazionali e regionali in vigore. La formazione del tutor, ove richiesto, potrà essere finanziata da Fondartigianato con appositi fondi.

I profili formativi dell'apprendistato di I livello sono definiti dalla regolamentazione regionale. Le figure professionali di riferimento sono quelle inserite nel Repertorio Nazionale dell'offerta di istruzione e formazione professionale di cui all'Accordo in Conferenza Stato-Regioni 27 luglio 2011.

All'apprendista spetta un periodo di ferie pari a quello previsto per gli operai e impiegati dal CCNL di riferimento. In occasione del Natale, l'apprendista riceverà una gratifica pari a 173 ore: in caso di inizio o cessazione del rapporto in corso dell'anno, spettano tanti dodicesimi di gratifica quanti sono i mesi di servizio prestato. Infine, in caso di malattia e infortunio non sul lavoro, si applica quanto previsto per gli operai e per impiegati dal CCNL di riferimento.

L'Ente Lombardo Bilaterale dell'Artigianato (E.L.B.A.) contribuisce a sostenere la formazione effettuata in azienda riconoscendo all'impresa e al lavoratore un contributo, anche in cofinanziamento con Regione Lombardia. L'intesa siglata il 4 marzo 2016 prevede una provvidenza a favore delle imprese

e dei lavoratori assunti in apprendistato pari a: a) per l'impresa: al momento dell'assunzione, 250 euro annue ad apprendista; b) per l'apprendista: al raggiungimento della qualifica/diploma professionale, 200 euro per durate fino a 24 mesi, 400 euro per durate superiori ai 24 mesi.

La retribuzione viene percentualizzata sulla retribuzione base prevista nel CCNL di riferimento e la percentuale aumenta negli anni, a seconda della tabella allegata all'accordo.

### **6.3 L'accordo interconfederale a livello nazionale su apprendistato di primo e terzo livello nel settore artigiano**

A distanza di quasi tre anni dall'entrata in vigore della normativa in materia di apprendistato, le Parti Sociali dell'artigianato sono intervenute con un accordo interconfederale – a livello nazionale - siglato il 6 febbraio 2018 tra Cgil, Cisl, Uil e le associazioni artigiane. L'accordo relativo alla regolamentazione dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e dell'apprendistato di alta formazione e ricerca, facendo seguito agli accordi già siglati in altri settori, rende operative le due tipologie di apprendistato duale anche nel settore artigiano. In particolare, l'accordo valorizza il supporto della bilateralità sia in termini di misure di agevolazione alle aziende e agli apprendisti sia con misure di sostegno alla formazione dei tutor e degli apprendisti stessi. L'accordo è entrato in vigore il 1 marzo 2018 e fa salvi gli accordi già sottoscritti a livello regionale e nelle province autonome.

Sicuramente è possibile fare due considerazioni. La prima: la contrattazione interconfederale a livello nazionale interviene dopo molto tempo – ben tre anni – nel porre una disciplina attuativa della normativa statale. La seconda: l'accordo interconfederale nazionale fa salvi comunque gli accordi già siglati a livello regionale, che pertanto continuano ad essere in vigore. Queste due considerazioni confermano quanto possa essere utile implementare la contrattazione a livello territoriale, che risulta essere più veloce e più flessibile nel rendere immediatamente operativi gli istituti per i quali è necessario l'intervento anche delle Parti Sociali. Inoltre, come in questo caso, la contrattazione territoriale non necessariamente “viene poi travolta” dalla contrattazione nazionale, che interviene solamente “a supporto” e per colmare il vuoto di regolazione su quei territori ove le Parti Sociali non sono intervenute (l'accordo nazionale “fa salvi gli accordi già sottoscritti a livello regionale”).

Ad onore del vero, non solo nel settore dell'artigianato le Parti Sociali sono intervenute con lo strumento dell'accordo interconfederale a livello nazionale

sulla disciplina dell'apprendistato. Sul punto si registrano tre accordi interconfederali di livello nazionale tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria<sup>84</sup> prima, Confservizi<sup>85</sup> poi e infine le rappresentanze datoriali delle Cooperative<sup>86</sup>. Il nodo principale da questi affrontato è sempre quello della retribuzione, elemento la cui definizione si rivela essenziale per l'applicazione del contratto da parte delle imprese.

#### **6.4 Valutazione risultati**

Dal 2 febbraio 2016 al 31 luglio 2018, da un'analisi dei dati a disposizione di Confartigianato Imprese Varese – e, pertanto, riguardanti solo assunzioni con apprendistato di primo livello in aziende associate a Confartigianato Imprese Varese – si può osservare quanto segue.

a. Prima del 2 febbraio 2016, le Parti Sociali non erano mai intervenute con lo strumento dell'accordo interconfederale territoriale per disciplinare quanto di propria competenza in materia di apprendistato di primo livello.

b. Prima del 2 febbraio 2016, data di entrata in vigore dell'accordo provinciale in materia di apprendistato di primo livello, nelle aziende associate a Confartigianato Imprese Varese NON era mai stato assunto nessuno con contratto di apprendistato di primo livello. Nessuna azienda artigiana associata aveva mai siglato un contratto di questo tipo.

c. A seguito dell'entrata in vigore dell'accordo provinciale, due aziende associate hanno siglato due contratti di apprendistato di primo livello. Il numero di contratti siglati è molto basso anche in ragione del tempo molto ristretto in cui è rimasto in vigore l'accordo: solamente un mese. Dopodiché, l'accordo provinciale è stato sostituito dall'accordo interconfederale regionale.

d. Si tenga presente che l'accordo interconfederale provinciale è rimasto in vigore per l'associazione Commercianti di Varese (UNIASCUM), anch'essa firmataria dell'accordo, rispetto alla quale, però, non si hanno dati da analizzare in merito alle assunzioni.

e. A seguito della stipula dell'accordo regionale interconfederale in materia di apprendistato, nei due anni successivi sono stati siglati ben 36 contratti di apprendistato di primo livello in aziende associate a Confartigianato Imprese Varese – aziende quindi quasi esclusivamente site in provincia di Varese. Da questo dato, quindi, non emerge il numero totale dei contratti di

---

<sup>84</sup> Accordo interconfederale del 18 maggio 2016 tra Confindustria e CGIL, CISL, UIL.

<sup>85</sup> Accordo interconfederale del 19 luglio 2016 tra Confservizi e CGIL, CISL, UIL.

<sup>86</sup> Accordo interconfederale del 26 luglio 2016 tra AGCI, Confcooperative, Legacoop e CGIL, CISL, UIL.

apprendistato di primo livello siglati in virtù di questo accordo, che viene applicato anche dalle altre Confartigianato site in regione Lombardia.

f. A seguito dell'entrata in vigore dell'accordo interconfederale nazionale in materia di apprendistato di primo e terzo livello, nonostante questo stesso accordo faccia salvi gli accordi già siglati sulla stessa materia a livello regionale, Confartigianato Imprese Varese ha deciso di non applicare più l'accordo a livello regionale, il quale contiene la c.d. clausola di cedevolezza (*“le parti convengono che le norme indicate saranno cedevoli con le normative definite in materia di Accordi Interconfederali Nazionali e dai CCNL di riferimento”*). Dal 1 febbraio 2018, sulla base della normativa interconfederale nazionale, sono stati siglati altri 2 contratti di apprendistato di primo livello in aziende associate a Confartigianato Imprese Varese. Nessun contratto di terzo livello è stato fino ad oggi siglato nelle aziende associate a Confartigianato Imprese Varese.

g. Per quanto riguarda l'analisi dei dati sui contratti di apprendistato di primo e terzo livello: è certamente da rimandare una valutazione più approfondita nei mesi di settembre – ottobre – novembre 2018, mesi in cui è probabile un aumento della stipula di contratti di questo tipo, in concomitanza con l'inizio dei cicli scolastici di riferimento.

h. Dal 2 febbraio 2016 al 31 luglio 2018 sono stati siglati, nelle aziende associate a Confartigianato Imprese Varese, un totale di 40 apprendistati di primo livello. Nell'arco, quindi, di poco più di due anni, con l'intervento della contrattazione delle Parti Sociali, si è passati dallo zero assoluto per quanto riguarda i contratti di questo tipo a 40 assunzioni di giovani in apprendistato di primo livello.

<b>Accordo interconfederale</b>	<b>In vigore dal - al</b>	<b>Numero di contratti di apprendistato siglati</b>	<b>Note</b>
<b>Accordo provinciale sull'apprendistato di primo livello - Varese</b>	Dal 2/2/2016 al 3/3/2016 (un mese)	4 contratti di apprendistato di primo livello in aziende Confartigianato Varese	L'accordo è rimasto in vigore solamente un mese (febbraio 2016)
<b>Accordo regionale sull'apprendistato</b>	Dal 4/3/2016 al 31/1/2018	36 contratti di apprendistato di primo livello in aziende	L'accordo non viene più applicato.

<b>di primo livello – Lombardia</b>		Confartigianato Varese	
<b>Accordo nazionale sull'apprendistato di primo e terzo livello - artigianato</b>	Dal 1/2/2018	2 contratti di apprendistato di primo livello in aziende Confartigianato Varese	L'accordo è in vigore.

### **6.5 Una “best practice”: l'accordo interconfederale di Confartigianato Imprese Veneto**

Il 23 gennaio 2018 le Parti Sociali dell'artigianato veneto e CGIL, CISL e UIL hanno sottoscritto un accordo interconfederale a livello regionale riguardante la promozione dell'alternanza scuola lavoro nelle imprese artigiane e nelle PMI. L'accordo, che tiene in considerazione gli esiti della sperimentazione dell'alternanza scuola – lavoro in Veneto e le criticità emerse al tavolo tecnico tra le Parti Sociali nel giugno dello scorso anno, avrà una durata triennale.

Obiettivo principale dell'accordo è la promozione dell'alternanza scuola lavoro, da attuare mediante quattro principali direttive, specifiche e concrete, che risultano essere certamente il tratto più originale dell'accordo.

In particolare, le Parti Sociali si sono impegnate a:

- a) promuovere l'alternanza scuola lavoro nelle imprese artigiane e nelle PMI mediante l'utilizzo di sistemi multimediali;
- b) promuovere e rafforzare la figura del tutor esterno;
- c) fornire assistenza alle imprese in materia di co-progettazione e realizzazione dei percorsi di alternanza;
- d) fornire supporto anche in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Per quanto riguarda la promozione del metodo dell'alternanza scuola lavoro, oltre alla previsione di incontri con scuole e aziende e all'istituzioni di tavoli tecnici di confronto, di particolare interesse risulta la volontà delle Parti Sociali di predisporre strumenti multimediali innovativi, incentrati su una nuova rappresentazione del lavoro artigiano e rimessi ad un gruppo di esperti nominato dalle parti costitutive di EBAV, ente bilaterale dell'artigianato veneto, a cui è altresì rimesso il finanziamento delle predette attività.

L'importante ruolo che le Parti Sociali intendono attribuire alla bilateralità emerge anche chiaramente dalla previsione di percorsi formativi per i tutor aziendali, realizzati, in aggiunta ai fondi regionali, con il coinvolgimento di

Fondartigianato - Fondo Interprofessionale per la Formazione Continua previsto dalla legge 388/2000- ed EBAV.

Le Parti Sociali si sono impegnate a chiedere a Fondartigianato la predisposizione di avvisi e piani specifici per la promozione dell'alternanza scuola lavoro e per l'inclusione, all'interno dei piani formativi, di attività specifiche per i tutor aziendali.

Il Fondo EBAV, invece, si farà carico di due prestazioni assistenziali, che potranno essere riconosciute alle imprese per i percorsi formativi - rivolti a titolari, soci e collaboratori di imprese artigiane -, gestiti e svolti, quali soggetti organizzatori, da enti promossi dalle associazioni datoriali dell'artigianato veneto ed accreditati in Regione. In particolare, le due prestazioni assistenziali si concretano in: a) un sostegno economico alle aziende, nei limiti del 50% dei costi della formazione (e comunque per un massimo erogabile di 150 euro); b) un incentivo alla partecipazione alle attività formative del tutor aziendale, se l'azienda ha attivato un percorso di alternanza scuola lavoro.

Le Parti Sociali hanno altresì previsto una compartecipazione ai costi delle aziende, prevedendo, anche in questo caso, un aiuto concreto, che si sostanzia in un incentivo economico da parte di EBAV. Più nel dettaglio, EBAV dovrebbe erogare alle aziende, a copertura delle spese da queste sostenute per le attività necessarie per un percorso di alternanza scuola lavoro (ad esempio, stesura convenzione, piano formativo, tenuta del registro presenze, etc...) un incentivo non superiore al 30% delle spese sostenute (e comunque per un massimo erogabile di 200 euro). La prestazione, che ha durata annuale e non è ripetibile, spetta alle aziende che hanno sostenuto spese per l'attivazione di un percorso di alternanza mediante servizi svolti da enti collegati alle associazioni datoriali dell'artigianato veneto e accreditati presso la regione Veneto.

Da ultimo, l'accordo interconfederale si occupa anche della spinosa questione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro. Nel mondo artigiano, la sensibilità verso questa tematica è sempre stata molto alta e infatti le Parti Sociali, mosse dall'intento di pervenire alla messa a punto di un sistema di salute e sicurezza specifico ed adeguato ai percorsi di alternanza, in grado di tutelare sia i giovani, che le imprese, invitano il COBIS - il Comitato Paritetico Regionale Bilaterale per la Sicurezza - alla predisposizione di linee guida, nonché all'attivazione di una prestazione - cofinanziata da EBAV - destinata alle imprese per l'aggiornamento del DVR per la verifica della compatibilità della presenza di giovani (anche minori) con l'attività lavorativa svolta e all'eventuale aggiornamento delle misure di prevenzione e protezione da adottare.



L'accordo siglato in Veneto è l'esempio di come gli accordi interconfederali di livello territoriale possano davvero svolgere un ruolo propulsivo nell'attuazione della disciplina del mercato del lavoro, come in questo caso specifico dell'alternanza.

Tra gli accordi interconfederali siglati di recente nel panorama di Confartigianato, l'accordo interconfederale siglato in Veneto si può dire una "best practice", anche se un bilancio effettivo sui benefici derivanti dall'accordo si potrà fare solo tra qualche mese. Di certo, si può affermare che l'accordo veneto risponde ad una esigenza reale del territorio e se effettivamente attuato permetterà alle imprese di riappropriarsi di parte della loro funzione e ai ragazzi di avvicinarsi al mondo del lavoro. Inoltre, merita un plauso lo sforzo delle Parti Sociali nel prevedere strumenti concreti e specifici, quali gli incentivi alle aziende partecipi di percorsi di alternanza, e nel coinvolgere anche enti bilaterali, fondi interprofessionali, nonché enti di formazione accreditati.

## **7. La contrattazione territoriale e le politiche attive**

### **7.1 La contrattazione collettiva territoriale: ruolo e funzioni**

Come si è potuto notare anche in merito all'apprendistato, oggi il legislatore, in materia di diritto del lavoro, preferisce una ricentralizzazione del potere normativo con finalità essenzialmente deregolative e semplificatorie. A parere di chi scrive, invece, il territorio ha ancora un ruolo da giocare e, a questo proposito, si può certamente affermare che abbia ancora senso discutere di relazioni industriali nella dimensione territoriale.

L'evoluzione della contrattazione territoriale in Italia ha una storia lunga e complicata, per la quale si rimanda a trattazioni più ampie sulla materia<sup>87</sup>. Basti solo ricordare, senza andare troppo indietro nel tempo, l'assetto che per la dimensione territoriale emerge da quello che – da Giugni in poi – siamo abituati a denominare "*ordinamento intersindacale*" e dal Protocollo del luglio del 1993, sede in cui trova formale riconoscimento un modello di relazioni industriali di «decentramento centralizzato», espressione della presa d'atto, da parte delle organizzazioni firmatarie, delle diversificazioni territoriali che caratterizzano il tessuto produttivo e sociale del nostro Paese e della conseguente ma necessaria opportunità di orientare in tale direzione il decentramento delle regole contrattuali.

---

<sup>87</sup> L. D'ARCANGELO, in *Contrattazione territoriale e sviluppo locale*, Giappichelli Editore, Torino 2012.

Quando parliamo di contrattazione territoriale, ci riferiamo a un ventaglio di possibili accordi che, a più riprese, diversi autori hanno cercato di delineare<sup>88</sup>; tutti accomunati dalla “dimensione territoriale”, ossia accordi che non hanno validità ed efficacia a livello nazionale, bensì applicazione a livello regionale/provinciale/locale. La contrattazione territoriale emerge come livello decentrato di attività collettiva con connotazioni peculiari rispetto sia a quella nazionale che a quella aziendale, per la complessa configurazione giuridica e per le molteplici finalità ad essa assegnate. Il contratto territoriale costituisce, peraltro, l’espressione più tradizionale e nota di contrattazione integrativa territoriale nei settori agricolo, edile ed artigiano.

Perché, anche oggi, la contrattazione territoriale può svolgere un ruolo importante della regolazione del mercato del lavoro? Per una serie di motivi.

La contrattazione territoriale può svolgere diverse funzioni:

- innanzitutto quella economica e di promozione dell’occupazione (ad esempio mediante il c.d. contratto d’area o anche con il contratto di rete);
- la contrattazione con enti pubblici locali può essere preordinata a favorire la nascita di un sistema secondario di welfare territoriale;
- nella veste di promotore dell’attività di sviluppo locale, il sindacato diventa attore della nuova *governance* locale, a fianco di altri soggetti pubblici o privati, Province e Comuni; può rappresentare, pertanto, un nuovo modello di governare il territorio, che sviluppa il confronto permanente tra interlocutori privati e pubblici; in questo senso si può avere una codeterminazione delle scelte economico – produttive (partenariato locale) e può essere una valida occasione di sperimentazione dell’attività sindacale sul territorio;
- proprio in una fase di crisi della produzione industriale e di aumento della disoccupazione ha senso aprire nuovi spazi alla contrattazione svolta sul territorio, creando l’opportunità di sostenere una contrattazione collettiva più vicina alla realtà aziendale e del territorio nel quale sono radicate le imprese;
- la mancanza di efficaci politiche industriali nazionali rafforza le identità territoriali dal punto di vista del capitale umano e sociale, che diventa sempre più consapevole del patrimonio produttivo, professionale e culturale di cui il territorio di appartenenza dispone, facendosi promotore dell’utilizzo delle sue risorse vocazionali. Sono queste le ragioni che inducono a credere nel territorio come fattore di crescita in grado di concorrere, senza necessariamente sovrapporsi, con un’economia globalizzata;

---

<sup>88</sup> L. D’ARCANGELO, in *Contrattazione territoriale e sviluppo locale*, Giappichelli Editore, Torino 2012; I. REGALIA, in *Negoziare sul territorio. Un’introduzione*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pag. 3 – 13; I. REGALIA, in *Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione a livello locale*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pag. 97 – 111.

- sotto il profilo della crescita produttiva, la contrattazione territoriale può ridurre il rischio di delocalizzazione dell'attività imprenditoriale.

## **7.2 La contrattazione territoriale e l'apprendistato**

L'esperienza degli ultimi 15 anni conferma che l'apprendistato non cammina a colpi di leggi e decreti, tanto più se di livello nazionale, ma solo a seguito di stabili relazioni nei territori e nei settori produttivi interessati tra tutti gli attori coinvolti. Relazioni che, come bene indicano le linee guida europee, richiedono, *in primis*, un quadro regolatorio stabile e chiaro<sup>89</sup>.

Anche la mia esperienza di *internship* in Confartigianato Imprese Varese conferma quanto appena affermato. L'accordo interconfederale in materia di apprendistato di primo livello, siglato a suo tempo a livello provinciale, ha permesso, per la prima volta, di utilizzare contratti di apprendistato di primo livello nelle nostre aziende associate. Possibilità che, poco dopo, è stata attuata maggiormente grazie all'intervento dell'accordo interconfederale a livello regionale sull'apprendistato di primo livello.

Quello che, poi, ho potuto più sperimentare dalla ricerca e dal lavoro di questi tre anni, è che il sistema duale funziona, per l'appunto, se si crea un "sistema". I Centri di Formazione Professionale non possono farsi carico di attivare e gestire autonomamente il complesso processo di sviluppo del sistema duale. Tale risultato richiede azioni di informazione e sensibilizzazione delle imprese locali, propedeutiche alle misure di sostegno alla gestione dei rapporti di apprendistato e dei relativi percorsi di formazione. Almeno in parte tali compiti richiedono una collaborazione più ampia, quella che può scaturire da una rete di soggetti che operano intorno ai Centri di formazione per sostenere la diffusione dello strumento. Tra questi soggetti, certamente le Parti Sociali possono svolgere un ruolo molto importante, intervenendo sia sul versante della contrattazione collettiva per implementare la disciplina dell'apprendistato formativo sugli aspetti di propria competenza, sia con azioni di sensibilizzazione e di supporto alle imprese, utilizzando a questo scopo anche i Fondi paritetici interprofessionali e il sistema della bilateralità.

## **7.3 La contrattazione territoriale e le politiche attive**

È innegabile, ad ogni modo, che la contrattazione territoriale stia assumendo un ruolo centrale nel quadro delle politiche per lo sviluppo e

---

<sup>89</sup> U. BURATTI, C. PIOVESAN, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 24.

l'occupazione e delle tutele sociali, come strumento volto a potenziare le realtà locali per competere in un'economia sempre più globalizzata<sup>90</sup>.

Tant'è che l'importanza del livello locale della regolazione è cresciuta molto negli ultimi anni nei Paesi europei ed assume una particolare rilevanza in quei Paesi che hanno una grande varietà regionale di sviluppo, come ad esempio l'Italia. Non mancano, infatti, autorevoli voci<sup>91</sup> che sottolineano l'importanza di un approccio più aperto e decentralizzato alle politiche di sviluppo, con una impostazione place-based che richiede la collaborazione attiva degli stakeholder locali.

In questo quadro, l'attività che le associazioni datoriali stanno attuando, anche in materia di politiche attive del lavoro, consistenti, *in primis*, nella contrattazione territoriale, le rende capaci di dotarsi di una maggiore chiarezza identitaria e di valorizzare il loro prezioso ruolo di strutture di servizio a sostegno dell'attività imprenditoriale e dei lavoratori.

In secondo luogo, le associazioni datoriali stanno oggi investendo nella creazione di reti di strutture collegate per sviluppare l'alternanza, l'apprendistato, i servizi al lavoro, intervenendo così su una delle principali criticità del sistema italiano – la frammentazione e la mancanza di sistematicità delle azioni di politica attiva - che oggi ha necessariamente bisogno di tutti gli attori, non solo di coloro che sono specificatamente adibiti a questo, ma anche di imprese, sindacati, istituzioni locali, scuole, università. E se è vero che cresce l'importanza che il territorio assume nei processi di produzione delle politiche pubbliche, anche rispetto a queste ultime le associazioni datoriali non potranno non ritenersi implicate.

## **TIROCINI**

### **1. Tirocini curricolari e tirocini extracurricolari**

Il tirocinio consiste in un periodo di orientamento al lavoro e di formazione, che non si configura in alcun modo come un rapporto di lavoro subordinato.

È necessario distinguere tra:

- Tirocini curricolari: sono inclusi in un processo di apprendimento formale svolto all'interno di piani di studio delle università e degli istituti scolastici. La finalità primaria del tirocinio curricolare è quindi non tanto quella

---

<sup>90</sup> A tal proposito, si veda anche il *settimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale* della CGIL.

<sup>91</sup> L. BURRONI e F. RAMELLA, in *Negoziare, regolare e promuovere lo sviluppo locale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Ediesse, Roma 2015, fasc. 1/15, pag. 49 – 63.

di inserire il soggetto nel mondo del lavoro, ma è piuttosto mirata ad affinare il processo di apprendimento attivando la modalità di alternanza scuola/lavoro. Esso è esplicitamente escluso dalla disciplina introdotta dalla Conferenza Stato-Regioni il 24 gennaio 2013 ma è stato oggetto di intervento con il D.L. 28.6.2013, n. 76, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 9.8.2013, n.99.

- Tirocini extracurricolari: sono finalizzati ad agevolare le scelte professionali dei giovani nella fase di transizione dalla scuola al lavoro mediante una formazione in un ambiente produttivo ed una conoscenza diretta del mondo del lavoro. Appartengono a queste categoria i tirocini formativi e di reinserimento o inserimento al lavoro mirati ad inserire, ovvero, reinserire nel mondo del lavoro soggetti privi di occupazione (inoccupati e disoccupati) o con particolari svantaggi (disabili o richiedenti asilo).

Quest'ultima tipologia di tirocinio può essere considerata una misura di politica attiva, poiché permette ai tirocinanti di vivere temporanee esperienze all'interno di dimensioni lavorative per favorire una conoscenza diretta di una professione o di un mestiere. È su quest'ultima figura di tirocinio che si concentrerà il proseguo della trattazione.

## **2. Focus su tirocini extracurricolari**

Come per l'apprendistato, anche per i tirocini extracurricolari si è posto, negli anni passati, un problema di sistema delle fonti normative.

La prima regolamentazione del tirocinio si ha nel 1997 con la legge n. 196 c.d. "Pacchetto Treu", che all'articolo 18 disciplina i tirocini formativi e di orientamento. Il successivo decreto ministeriale n. 142/98 ha regolamentato le modalità di attuazione ed i criteri di realizzazione, indicando le finalità, gli obblighi delle parti, la durata, i limiti numerici per le imprese e le modalità di attuazione.

Con il passare degli anni ed a seguito di sentenze della Corte Costituzionale, i tirocini passano da una competenza statale ad una regionale. In virtù di tale attribuzione la Regione Lombardia con l'art. 18 della legge regionale 28 settembre 2006, n. 22 "*Il mercato del lavoro in Lombardia*" e l'art. 21, comma 4, della legge regionale del 6 agosto 2007, n. 19 "*Norme sul sistema educativo di Istruzione e formazione della Regione Lombardia*" approva regole di carattere generale riguardanti la promozione e l'incentivo dei tirocini.

Con l'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138 recante "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*" lo Stato cerca di dare maggiore certezza al quadro generale di riferimento con alcune rilevanti novità in materia di tirocini formativi di orientamento o di

inserimento/reinserimento lavorativo. La legge definisce i livelli essenziali di tutela per l'attivazione dei tirocini da garantire sul territorio nazionale, lasciando alle Regioni le competenze per le specifiche regolamentazioni, così come previsto dal Titolo V della Costituzione.

Interviene però nuovamente la Corte Costituzionale, che con sentenza n. 287 del 19 dicembre 2012, stabilisce definitivamente che la competenza legislativa in materia di tirocini extracurricolari è in capo alle Regioni e alle Province autonome, dichiarando incostituzionale la riforma dei tirocini approvata con il D.L. n. 138/2011.

## **2.1 Riferimenti normativi: la legislazione statale e la Conferenza Stato – Regioni**

Oggi, la disciplina statale in materia di tirocini extracurricolari è la legge n. 92/2012 (c.d. Legge Fornero) che, all'art. 1, comma 34, ha previsto il perfezionamento in sede di Conferenza Stato – Regioni di un apposito quadro per la definizione di linee guida condivise.

Il 24 gennaio 2013 la Conferenza Stato – Regioni raggiunge un primo accordo sulle linee guida che le singole Regioni dovranno utilizzare per definire nei propri ambiti territoriali la materia dei tirocini formativi e di orientamento. A seguito dell'adozione delle Linee guida, tra il 2013 e il 2014 tutte le Regioni e Province autonome si sono dotate di una propria regolamentazione in materia di tirocini extracurricolari.

Si tenga presente che la normativa sui tirocini extracurricolari è stata oggetto di un recentissimo intervento. Nel 2017 è stato siglato un nuovo accordo Stato-Regioni (25 maggio 2017) con il quale sono state approvate le nuove "Linee guida in materia di tirocini" ai sensi dell'articolo 1, commi da 34 a 36, della Legge 28 giugno 2012, n. 92.

Le Linee Guida del 2017 sostituiscono le precedenti Linee Guida del 2013. Si tratta però soltanto di mere indicazioni di indirizzo da parte dello Stato, essendo le Regioni ad avere competenza esclusiva in materia di tirocini. Regioni e Province Autonome dovranno infatti recepire tali indicazioni entro 6 mesi dall'entrata in vigore del nuovo Accordo e, in caso di inadempienza, continuerà ad applicarsi la disciplina regionale precedente<sup>92</sup>.

## **2.2 La normativa di Regione Lombardia sui tirocini extracurricolari**

---

<sup>92</sup> Per un'analisi dettagliata delle modifiche introdotte dalle Linee Guida del 2017, cfr. A. BATTAGLIA, *Le nuove Linee Guida in materia di tirocini*, in Bollettino Adapt n. 22 del 12 giugno 2017.

Durante il mio periodo di *internship* in Confartigianato Imprese Varese, si sono susseguite due diverse normative di Regione Lombardia in materia di tirocini extracurricolari. Le due normative sono entrambe caratterizzate dallo stesso ambito di applicazione: gli indirizzi regionali devono essere utilizzati da qualsiasi soggetto, persona fisica o giuridica, pubblica o privata con unità operative ubicate sul territorio della Lombardia, che intenda attivare un tirocinio extracurricolare.

Lo schema generale da tenere presente per attivare un tirocinio è sempre lo stesso: è necessaria la presenza di tre soggetti: il promotore, l'ospitante e il tirocinante.

Il soggetto promotore dei tirocini ha funzioni di progettazione, attivazione e monitoraggio del tirocinio, nonché di garanzia della regolarità e qualità dell'iniziativa, in relazione alle finalità definite nel progetto formativo.

L'attivazione dei tirocini extracurricolari è riservata ai seguenti soggetti promotori:

- istituzioni scolastiche e accreditati regionali ai servizi di istruzione e formazione professionale e/o ai servizi al lavoro ai sensi delle leggi regionali 19/2007 e 22/2006;
- autorizzati regionali ai servizi per il lavoro ai sensi della legge regionale 22/2006, tra i quali rientrano gli autorizzati regionali speciali, così come previsto nella d.g.r. del 18 aprile 2007 n.4561;
- autorizzati nazionali ai servizi per il lavoro ai sensi del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276;
- comunità terapeutiche e cooperative sociali, purché iscritti negli specifici albi regionali, a favore dei disabili e delle categorie svantaggiate che abbiano in carico quali utenti di servizi da loro gestiti.

Ad oggi, a seguito delle modifiche introdotte dalla nuova normativa di Regione Lombardia, l'elenco dei soggetti promotori è così modificato:

- Istituzioni scolastiche, fondazioni ITS, Istituzioni Universitarie comprese le AFAM;
- Istituzioni formative accreditate ai servizi di istruzione e formazione professionale di cui alle l.r.19/2007;
- Centri per l'impiego;
- accreditati regionali ai servizi al lavoro di cui alle l.r. 22/2006;
- autorizzati regionali ai servizi per il lavoro di cui alla l.r. 22/2006, tra i quali rientrano gli autorizzati;
- regionali speciali, così come previsto nella DGR del 18 aprile 2007 n. 4561;

- comunità terapeutiche e cooperative sociali, purché iscritti negli specifici albi regionali, a favore dei disabili e delle categorie svantaggiate che abbiano in carico quali utenti di servizi da loro gestiti;

- ANPAL (ivi compresi i soggetti autorizzati da ANPAL all’intermediazione ovvero accreditati ai servizi per il lavoro ai sensi del d.lgs. 150/2015), limitatamente a programmi di rilevanza nazionale e previa intesa con Regione Lombardia.

Il soggetto ospitante è un qualsiasi soggetto, persona fisica o giuridica, di natura pubblica o privata.

Sono tirocinanti i cittadini dell’Unione europea o a cittadini extracomunitari in condizione di regolarità, a partire dai quindici anni di età o dai sedici anni per i tirocini formativi e di orientamento o di inserimento/reinserimento al lavoro.

Altri due soggetti che vigilano sulla attuazione del tirocinio, sono sempre il tutor aziendale e il tutor del soggetto promotore. Documenti fondamentali per l’attivazione del tirocinio sono:

- la convenzione tra il soggetto promotore e il soggetto ospitante: in tale atto le parti si obbligano a garantire al tirocinante la formazione prevista nel progetto individuale di formazione. La convenzione prevede obbligatoriamente le regole di svolgimento del tirocinio nonché i diritti e i doveri di ciascuna delle parti coinvolte

- il piano formativo individuale del tirocinante: il progetto formativo contiene l’anagrafica dei soggetti coinvolti nonché i compiti e le responsabilità del tutor del soggetto promotore e del soggetto ospitante, i diritti e i doveri del tirocinante e il contenuto formativo che il tirocinio si prefigge di avere.

Di seguito, in una tabella, il contenuto in sintesi e le principali modifiche alla normativa regionale.

<b>DGR n. X/825 del 25.10.2013 (indirizzi regionali) e Decreto n. 10031/2013(disposizioni attuative)</b>	<b>DGR n. 7763 del 17.01.2018 (indirizzi regionali) e Decreto n. 6286/2018 (disposizioni attuative)</b>
In vigore dal 9 dicembre 2013 all’8 giugno 2018	In vigore dal 9 giugno 2018
Suddivisione delle tipologie di tirocini in: tirocinio formativo e di orientamento; tirocinio di “inserimento/reinserimento al lavoro”;	I tirocini extracurriculari sono stati accorpati nell’unica tipologia “formativi, di orientamento, di inserimento/reinserimento lavorativo”; non sussiste più la differenza con i soggetti che



<p>tirocinio formativo e di orientamento o di inserimento/reinserimento in favore di disabili di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 68/99, persone svantaggiate ai sensi della legge 381/91; tirocinio estivo di orientamento.</p>	<p>hanno conseguito un titolo di studio entro e non oltre i 12 mesi, che prima era un requisito per attivare i tirocini formativi.</p>
<p>Non esiste un limite di tirocinanti che il tutor del soggetto promotore può seguire.</p>	<p>Ogni tutor del soggetto promotore può accompagnare fino ad un massimo di 20 tirocinanti contemporaneamente.</p>
<p>Non era prevista una durata minima del tirocinio</p>	<p>Le durate minime dei tirocini sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• due mesi per i tirocini extracurricolari, ad eccezione del tirocinio svolto presso soggetti ospitanti che operano stagionalmente, per i quali la durata minima è ridotta ad un mese;</li> <li>• 14 giorni per tirocini extracurricolari rivolti a studenti durante il periodo estivo.</li> </ul>
<p>La durata massima prevista per i tirocini extracurricolari:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• non superiore ai sei mesi proroghe comprese per Tirocini formativi e di orientamento</li> <li>• non superiore ai dodici mesi, proroghe comprese per Tirocini con finalità di inserimento o reinserimento</li> <li>• non superiore a ventiquattro mesi, proroghe comprese per lavoratori disabili</li> <li>• non superiore a tre mesi per i tirocini estivi.</li> </ul>	<p>Le durate massime dei tirocini, ivi comprese le eventuali proroghe, sono paramtrate al livello EQF delle competenze in esito:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sei mesi per i tirocini extracurricolari il cui Piano Formativo Individuale preveda l'acquisizione di competenze referenziate con EQF livello 2 e 3, prorogabile fino ad un massimo di ulteriori</li> <li>• sei mesi qualora, nel corso della proroga, si preveda l'acquisizione di competenze referenziate con EQF di almeno livello 4;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dodici mesi per i tirocini extracurricolari il cui Piano Formativo Individuale preveda l'acquisizione di competenze referenziate con EQF di almeno livello 4;</li> <li>• due mesi per tirocini extracurricolari rivolti a studenti durante il periodo estivo.</li> </ul>
<p>Indennità di partecipazione: non inferiore a euro 400 mensili, al lordo delle eventuali ritenute fiscali, riducibile a 300 euro mensili qualora si preveda la corresponsione di buoni pasto o l'erogazione del servizio mensa ovvero qualora l'attività di tirocinio non implichi un impegno giornaliero superiori a 4 ore.</p>	<p>Indennità di partecipazione: euro 500 mensili, al lordo delle eventuali ritenute fiscali, riducibile a euro 400 mensili qualora si preveda la corresponsione di buoni pasto o l'erogazione del servizio mensa. Oppure, euro 350 euro mensili qualora l'attività di tirocinio non implichi un impegno giornaliero superiori a 4 ore.</p>
<p>Divieti posti al soggetto ospitante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• i tirocinanti non possono sostituire i lavoratori con contratti a termine nei periodi di picco delle attività né sostituire il personale nei periodi di malattia, maternità, ferie o infortuni, o per ricoprire ruoli necessari all'organizzazione;</li> <li>• il soggetto ospitante può realizzare con il medesimo tirocinante un solo tirocinio rientrante tra le tipologie di tirocini "formativi e di orientamento" e tirocini di "inserimento/reinserimento al lavoro";</li> <li>• il soggetto ospitante non può realizzare un tirocinio con persone con cui ha avuto precedenti rapporti</li> </ul>	<p>Divieti posti al soggetto ospitante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Non possono essere attivati tirocini extracurricolari per tipologie di attività lavorative elementari per le quali non può essere previsto un tirocinio;</li> <li>• il tirocinio extracurricolare può essere attivato nell'ipotesi in cui il tirocinante abbia svolto prestazioni di lavoro accessorio presso il medesimo soggetto ospitante per non più di trenta giorni, anche non consecutivi, nei sei mesi precedenti l'attivazione;</li> <li>• non si possono attivare tirocini in presenza di procedure concorsuali, salvo il caso in cui ci siano accordi con le organizzazioni</li> </ul>

<p>di lavoro dipendente o altre forme di collaborazione;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nell'ambito di un singolo tirocinio, non è in ogni caso possibile svolgere contemporaneamente il ruolo di soggetto promotore e di soggetto ospitante.</li> </ul>	<p>sindacali che prevedono tale possibilità;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ai fini della determinazione dei limiti di contingentamento, non c'è cumulabilità tra tirocini curriculari ed extracurriculari.</li> </ul> <p>Per i soggetti ospitanti che hanno unità operative con più di 20 dipendenti a tempo indeterminato l'attivazione di nuovi tirocini, oltre la quota di contingentamento del dieci per cento è subordinata alla stipula di un contratto di lavoro subordinato della durata di almeno 6 mesi, come meglio specificato nella normativa regionale<sup>93</sup>.</p>
--	---

### **2.3 Alcune considerazioni sulla nuova normativa di Regione Lombardia**

La nuova normativa regionale sui tirocini è in vigore solo da poco più di un mese, ma è possibile già fare alcune considerazioni generali.

La normativa regionale ricalca, in sostanza, quello che è stato deciso a livello di Conferenza Stato-Regioni nel maggio 2017.

Dal punto di vista sistematico, si tenga presente che la nuova normativa di Regione Lombardia interessa - diversamente dalla normativa precedente, che li escludeva - anche i tirocini curriculari.

Appare chiaro che si è voluto circoscrivere le condizioni che permettono l'attivazione del tirocinio extracurricolare. Dal punto di vista aziendale questo può essere considerato un aspetto negativo, infatti alcune categorie (ad es. l'artigianato di servizio) vengono completamente escluse dalla normativa.

---

<sup>93</sup> Tali soggetti ospitanti possono attivare, in deroga ai limiti di cui sopra:

- un tirocinio se hanno assunto almeno 20% dei tirocinanti extracurriculari attivati nei 24 mesi precedenti;
- due tirocini se hanno assunto almeno il 50% dei tirocinanti extracurriculari attivati nei 24 mesi precedenti;
- tre tirocini se hanno assunto almeno il 75% dei tirocinanti extracurriculari attivati nei 24 mesi precedenti;
- quattro tirocini se hanno assunto il 100% dei tirocinanti extracurriculari attivati nei 24 mesi precedenti.

Anche per coloro che potranno avviare uno stage, la regolamentazione si è fatta più stringente, individuando precise casistiche entro le quali muoversi.

Una ulteriore negatività, e questo è un punto che riguarda direttamente la nostra Regione, è quello di una pesante invasione di campo da parte della burocrazia, con il nuovo obbligo di inserire la pratica nel portale GEFO entro i 30 giorni dall'attivazione. Inoltre, l'applicazione di una marca da bollo da 16 euro sul frontespizio della convenzione non trova fondamento giuridico su un atto le cui parti sono private. Un altro aspetto che risulta sempre piuttosto complicato, è il conteggio delle risorse umane presenti in azienda rispetto al quale vanno parametrati i tirocini in essere. Nella nuova normativa di Regione Lombardia viene modificata la base di computo delle risorse umane, in particolare non sono conteggiati: i coadiuvanti, i liberi professionisti singoli o associati; i lavoratori con contratto di collaborazione non occasionale e gli apprendisti.

Un aspetto positivo, sempre guardando le aziende, è l'eliminazione del dualismo tra i tirocini extracurricolari formativi e quelli d'inserimento/reinserimento che vengono ora messi sullo stesso piano, senza i limiti temporali prima presenti per i neodiplomati.

Per quanto riguarda gli stagisti, sicuramente viene maggiormente garantita la loro formazione, sia dalla migliore individuazione delle mansioni sia per alcuni obblighi oggettivi a carico sia dell'ente proponente che del soggetto ospitante. Infatti il tutor del soggetto promotore dovrà procedere al monitoraggio quindicinale dello stato dello stage e, inoltre, è stato creato l'obbligo di stilare un dossier personale del soggetto dove verrà documentato il suo iter formativo e l'esito dello stesso.

Una novità in tema di proroga di ogni singolo tirocinio: questa sarà possibile soltanto in caso di un'ulteriore nuova mansione che dovrà però prevedere una competenza referenziata almeno del 4° livello EQF.

Per quanto riguarda i soggetti promotori, si tenga in considerazione che il tutor del soggetto promotore non potrà "tutorare" più di 20 tirocinanti; questo limite, prima non previsto, potrebbe essere di ostacolo nella gestione e organizzazione dei tirocini da parte dei soggetti promotori.

Una novità è certamente la disciplina della mobilità interregionale, con la quale ci si riferisce ai tirocini attivati presso un soggetto ospitante che risiede in una regione differente da quella dove ha sede il soggetto promotore. La mobilità interregionale si definisce, pertanto, all'interno della relazione tra soggetto promotore e soggetto ospitante, e si configura nella loro differente appartenenza territoriale. La disciplina di riferimento per i tirocini in mobilità interregionale,

ivi compresa l'indennità di partecipazione, è quella della Regione o Provincia autonoma in cui ha sede il soggetto ospitante (sede legale o operativa).

Per quanto riguarda le sanzioni, son confermate quelle già previste per omissione delle comunicazioni obbligatorie sui tirocini e per mancata corresponsione dell'indennità di partecipazione. Viene invece introdotta la distinzione tra vizi sanabili e non sanabili e le relative sanzioni.

### **3. I tirocini extracurricolari attivati da ELFI – sede di Confartigianato Imprese Varese**

E.L.F.I – Ente Lombardo per la formazione d'impresa, è l'ente di formazione di Confartigianato Lombardia, fondato nel 1997 la cui attività istituzionale sta nel contribuire allo sviluppo di una cultura imprenditoriale. Lo specifico "know-how" acquisito da ELFI, nel corso degli anni, è rilevante per tutto il sistema Confartigianato, nella regione italiana più dinamica e più vitale per la presenza di PMI. Obiettivo di ELFI è fornire servizi per l'addestramento e di sostegno per lo sviluppo del settore privato e la sua attività è significativa per l'accrescimento delle abilità e capacità professionali e per garantire lo sviluppo sostenibile. Le attività di ELFI sono organizzate in tre aree di servizi rivolte alle imprese:

- orientamento
- sviluppo di impresa
- valorizzazione e formazione delle risorse umane.

Per ciò che in questa sede maggiormente rileva, si tenga presente che E.L.F.I – Ente Lombardo per la formazione d'impresa, è un ente accreditato ai servizi di istruzione e formazione professionale di cui all'art. 25 legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (sezione B dell'Albo) e accreditato ai servizi al lavoro ai sensi dell'art. 13 della legge regionale 28 settembre 2006, n. 22<sup>94</sup>. Rientra, pertanto, tra quegli enti che possono essere qualificati come "soggetti promotori" dei tirocini, rispetto ai quali svolge funzioni di progettazione, attivazione e monitoraggio.

In particolare, dal mese di aprile 2017, E.L.F.I. – che ha la sede centrale e legale a Milano – ha dislocato una sua sede operativa anche presso Confartigianato Imprese Varese ed attualmente opera su tutto il territorio lombardo attraverso 11 Unità Organizzative, dislocate in altrettante province, accreditate per Servizi di Istruzione e Formazione Professionale (Lodi, Milano

---

<sup>94</sup> L'elenco degli enti accreditati presso Regione Lombardia è pubblico e consultabile dal sito istituzionale di Regione Lombardia.

- Alto Milanese, Lecco, Como, Lomellina, Sondrio, Brescia, Cremona, Varese, Bergamo, Mantova).

Da aprile 2017, con la strutturazione di un nuovo servizio alle imprese associate a Confartigianato Imprese Varese, anche E.L.F.I. – sede operativa di Varese – ha iniziato a gestire l’attivazione di tirocini extracurricolari nelle imprese varesine.

Per quanto riguarda i risultati raggiunti, da aprile 2017 a fine luglio 2018 sono stati attivati più di 90 tirocini extracurricolari nelle nostre aziende associate. Il servizio comincia con la compilazione di un modulo d’ordine da parte dell’azienda e con la collazione dei documenti necessari per l’attivazione del tirocinio: CV, codice fiscale, carta identità, attestato di istruzione, modello C2 rilasciato dal CPI. I tutor dell’ente accreditato procedono poi alla compilazione della modulistica necessaria e si preoccupano del colloquio con il tirocinante, nonché di istruire l’azienda sul funzionamento del tirocinio. All’esito del tirocinio, che deve comune essere costantemente monitorato dal tutor, sarà altresì necessario compilare l’attestato di frequenza e verificare la corretta stesura del registro di partecipazione.

La consulenza di Intermediazione per scelta del tirocinante è da considerare applicabile in tutti quei casi in cui vi siano attività preparatorie alla decisione di attivare il tirocinio (es. predisposizione di prospetti di raffronto dei costi, simulazione del cedolino, ecc).

Dal punto di vista della strutturazione del servizio, si è scelto di erogarlo solo alle aziende associate. Le aziende non associate che richiedono il servizio, per poterne usufruire devono prima sottoscrivere la tessera associativa. I costi dell’attività, poi, variano, in dipendenza anche dalla sottoscrizione, o meno, del contratto per il servizio di paghe e consulenza del personale.

## **ALTERNANZA SCUOLA – LAVORO**

### **1. Riferimenti normativi dell’alternanza scuola – lavoro**

L’Alternanza scuola-lavoro viene introdotta nell’ordinamento scolastico come metodologia didattica per la realizzazione dei corsi del secondo ciclo dall’art. 4 della legge 28/3/2003 n. 53 (legge Moratti) e disciplinata dal successivo decreto legislativo 15/4/2005 n. 77 ed ha l’obiettivo di assicurare ai giovani, tra i 15 e i 18 anni, oltre alle conoscenze di base, l’acquisizione di competenze spendibili nel mercato di lavoro. I percorsi formativi in Alternanza vengono poi richiamati e valorizzati dai “Regolamenti sul Riordino dei diversi istituti secondari di II grado” (DPR 15 marzo 2010, n. 87, 88, 89), come metodo

sistematico da introdurre nella didattica curricolare e declinati a seconda dei diversi indirizzi di studio.

Successivamente, la Legge 128/2013 ha previsto la possibilità di attivare dei percorsi di alternanza scuola – lavoro fin dai primi anni della secondaria superiore (in particolare, sono previste misure per far conoscere agli studenti il valore educativo e formativo del lavoro, anche attraverso giornate di formazione in azienda).

La nuova alternanza scuola-lavoro è disciplinata, oggi, dai commi 33 ai commi 43 della legge 107/2015 (La Buona Scuola)<sup>95</sup>. La legge 107/2015 sistematizza l'alternanza scuola lavoro dall'a.s.2015-2016 nel secondo ciclo di istruzione, attraverso:

a. la previsione di percorsi obbligatori di alternanza nel secondo biennio e nell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado, con una differente durata complessiva rispetto agli ordinamenti: almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e almeno 200 ore nei licei, da inserire nel Piano triennale dell'offerta formativa;

b. la possibilità di stipulare convenzioni per lo svolgimento di percorsi in alternanza anche con gli ordini professionali e con enti che svolgono attività afferenti al patrimonio artistico, culturale e ambientale o con enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI;

c. la possibilità di realizzare le attività di alternanza durante la sospensione delle attività didattiche e all'estero, nonché con la modalità dell'impresa formativa simulata;

d. l'emanazione di un regolamento con cui è definita la “Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola lavoro”, con la possibilità, per lo studente, di esprimere una valutazione sull'efficacia e sulla coerenza dei percorsi con il proprio indirizzo di studio;

e. l'affidamento alle scuole secondarie di secondo grado del compito di organizzare corsi di formazione in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, rivolti agli studenti inseriti nei percorsi di alternanza e svolti secondo quanto disposto dal d.lgs. 81/2008;

f. lo stanziamento di 100 milioni di euro annui per sviluppare l'alternanza scuola lavoro nelle scuole secondarie di secondo grado a decorrere dall'anno 2016. Tali risorse finanziano l'organizzazione delle attività di alternanza, l'assistenza tecnica e il monitoraggio dei percorsi;

---

<sup>95</sup> Si veda anche la Guida Operativa per la scuola, diramata dal MIUR l'8 ottobre 2015, che, per quanto non sia classificabile tra le fonti normative, fornisce orientamenti e indicazioni per la progettazione, organizzazione, valutazione e certificazione dei percorsi di Alternanza scuola-lavoro, alla luce delle innovazioni normative introdotte dall'articolo 1, commi dal 33 al 43 della legge 13 luglio 2015, n. 107.

g. l'affidamento al Dirigente scolastico del compito di individuare le imprese e gli enti pubblici e privati disponibili per l'attivazione di percorsi di alternanza scuola lavoro e di stipulare convenzioni finalizzate anche a favorire l'orientamento dello studente. Analoghe convenzioni possono essere stipulate con musei e altri luoghi della cultura, nonché con gli uffici centrali e periferici del Ministero per i beni e le attività culturali;

h. la stesura di una scheda di valutazione finale sulle strutture convenzionate,

i. la costituzione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, a decorrere dall' a.s. 2015/16, del Registro nazionale per l'alternanza scuola lavoro, in cui sono visibili le imprese e gli enti pubblici e privati disponibili ad accogliere studenti per percorsi di alternanza (quanti giovani e per quali periodi).

Recentemente, poi, la legge di Bilancio 2018 (L.205/17) ha previsto come una agevolazione contributiva per i datori di lavoro privati che - nel biennio 2017/2018 - effettuano nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato, anche in apprendistato, che coinvolgono studenti che hanno svolto, presso il medesimo datore di lavoro, attività di alternanza scuola-lavoro:

- pari almeno al 30% delle ore di alternanza, ex art. 1, co. 33, L. 107/2015 (400 ore nel secondo biennio degli Istituti tecnico professionali; 200 ore nel triennio dei licei);

- pari almeno al 30% del monte ore previsto per le attività di alternanza all'interno dei percorsi erogati, ex D.Lgs. n. 226/2005;

- pari almeno al 30% del monte ore previsto per le attività di alternanza realizzata nell'ambito dei percorsi, ex D.P.C.M. 25.01.2008;

- pari almeno al 30% del monte ore previsto dai rispettivi ordinamenti per le attività di alternanza nei percorsi universitari.

## **2. Alternanza scuola – lavoro: metodologia didattica o politica attiva?**

Fin da quando l'alternanza scuola – lavoro venne introdotta nel nostro ordinamento, e quindi a partire dal 2003, fu delineata come un innovativo metodo didattico, *“una strategia metodologica che consente di realizzare un percorso formativo coerente e compiuto, col quale si integrano reciprocamente attività formative di aula, di laboratorio ed esperienze di lavoro svolte nella concreta realtà di impresa”*<sup>96</sup>. Tale metodologia si concretizza anche in alcuni

---

<sup>96</sup> D. NICOLI, *Istruzione e formazione tecnica e professionale in Italia. Il valore educativo e culturale del lavoro*, LAS, 2011, pag. 128; G. BERTAGNA, *Alternanza scuola lavoro. Ipotesi, modelli, strumenti dopo la riforma Moratti*, Franco Angeli 2004.



strumenti, tra i quali rientrano l'apprendistato, il tirocinio curricolare, il laboratorio, l'impresa formativa simulata.

Col passare del tempo, alcune ricerche hanno evidenziato come l'alternanza scuola-lavoro si sia diffusa principalmente nei territori a maggior densità produttiva, che nelle province italiane dove si fa più alternanza i tassi di occupazione giovanile sono più alti e che, pertanto, l'alternanza abbia permesso ai giovani di inserirsi più facilmente nel mercato del lavoro<sup>97</sup>. Non mancano, poi, numerose ricerche su come l'alternanza sia ormai sviluppata in altri paesi europei, *in primis* in Germania, ove la disoccupazione giovanile è ai minimi storici<sup>98</sup>.

Di qui il passo è breve nel sostenere che l'alternanza scuola – lavoro possa essere una valida soluzione alla disoccupazione giovanile nel nostro Paese<sup>99</sup> e che, di conseguenza, debba essere inquadrata più come uno strumento di politica attiva, di inserimento nel mondo del lavoro, piuttosto che come una metodologia didattica.

In letteratura, vi sono autori che propendono nel ritenere l'alternanza un metodo formativo e altri che la ricollegano al mondo delle politiche attive.

In particolare, vi sono autori che individuano nella formazione del “cittadino” il primario compito della scuola e, di conseguenza, nell'alternanza un “momento” che, facendo parte della scuola, deve essere anch'esso funzionale allo scopo ultimo. Questa impostazione sottintende la giusta preoccupazione che la scuola non si pieghi a una mera funzionalizzazione della formazione, non insegua l'economia, ma la preceda.

La maggior parte degli autori in dottrina<sup>100</sup> vede nella alternanza una strategia utile alla occupabilità<sup>101</sup>, certamente cogliendo un'urgenza storica: elevata disoccupazione giovanile, assenza totale di orientamento, tardivo ingresso nel mercato del lavoro, molta dispersione scolastica, tanti giovani senza titolo di studio, crisi economica. L'alternanza formativa - il metodo che si

---

<sup>97</sup> Lo confermano, di recente, i dati del report di Indire, l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa per l'anno 2016/2017: [http://nuvola.corriere.it/2017/10/27/lalternanza-scuola-lavoro-riduce-la-disoccupazione-giovanile/?refresh\\_ce-cp](http://nuvola.corriere.it/2017/10/27/lalternanza-scuola-lavoro-riduce-la-disoccupazione-giovanile/?refresh_ce-cp).

<sup>98</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20171201STO89305/la-disoccupazione-giovanile-i-numeri-e-le-soluzioni> .

<sup>99</sup> È lo stesso sito del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca che scrive così: “L'unica risposta strutturale alla disoccupazione è una scuola collegata con il mondo del lavoro” <http://www.istruzione.it/alternanza/>.

<sup>100</sup> L. A. CERIOTTI, F. FANTINI, *Orientare ed orientarsi nell'alternanza scuola lavoro*, Lampi di Stampa, 2018.

<sup>101</sup> M. TIRABOSCHI, *Cosa intendiamo quando parliamo di occupabilità. In ricordo di Guido Rossa*, in Bollettino Adapt 30 gennaio 2017, <http://www.bollettinoadapt.it/cosa-intendiamo-quando-parliamo-di-occupabilita-2/>.

realizza in diversi strumenti, *in primis* l'alternanza tra scuola e lavoro e l'apprendistato di primo livello - è in effetti una ottima politica di contrasto a questi fenomeni.

Vi è poi la posizione di chi prova ad associare la scuola all'educazione e quindi legge l'alternanza come un metodo necessario perché la persona sia integralmente formata, dove "integralmente" vuole dire: in teoria e in pratica; per il lavoro e per la società; come cittadino e come individuo; nella sua intelligenza speculativa così come nella abilità manuale. Il metodo della alternanza, se correttamente inteso, serve alla formazione integrale della persona e in particolare all'allenamento o alla emersione di quelle competenze complesse di natura personale che permettono di affrontare ogni situazione della vita e, quindi, del lavoro<sup>102</sup>. Mediante l'alternanza ci si forma "fino in fondo"; un giovane ben formato è (sempre) occupabile; una persona occupabile è facile che trovi lavoro e quindi sia occupata.

Quindi, alla fine, si può dire che l'alternanza sia una metodologia didattica che adempie anche alla funzione di "politica attiva" o comunque del lavoro, ma come conseguenza, non come intenzione iniziale.

### **3. Il progetto IFE di Confartigianato Imprese Varese**

Si tenga presente che il dettato normativo coinvolge le associazioni di rappresentanza datoriali nella gestione e realizzazione dei percorsi di alternanza scuola – lavoro. In particolare, ai sensi dell'art. 1 c. 2 d.lgs. 77/2005, *"i percorsi in alternanza sono progettati, attuati, verificati e valutati sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, sulla base di apposite convenzioni con le imprese, o con le rispettive associazioni di rappresentanza, o con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o con gli enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore, o con gli ordini professionali, ovvero con i musei e gli altri istituti pubblici e privati operanti nei settori del patrimonio e delle attività culturali, artistiche e musicali, nonché' con enti che svolgono attività afferenti al patrimonio ambientale o con enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di apprendimento in situazione lavorativa, che non costituiscono rapporto individuale di lavoro. Le istituzioni scolastiche e formative, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, destinano specifiche risorse alle attività di progettazione dei percorsi in alternanza scuola-lavoro"*.

---

<sup>102</sup> E. MASSAGLI, *Il metodo dell'alternanza formativa*, in *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola – lavoro*, Adapt Labour Studies n.42/2015.

A maggior ragione, poi, a seguito dell'introduzione – con la Legge c.d. la Buona Scuola - dell'obbligatorietà dell'alternanza scuola – lavoro per i giovani che frequentano gli istituti di istruzione secondaria superiore, le associazioni datoriali devono cogliere l'occasione di essere protagoniste nella strutturazione dei progetti di alternanza.

In questo senso Confartigianato Imprese Varese ha portato avanti, dall'inizio del 2017 ad oggi, il progetto IFE, "Imprese Formative di Eccellenza", che consiste in una community di aziende associate che si pone diversi obiettivi, valevoli sia per le aziende che intendono accogliere giovani per un periodo di alternanza scuola – lavoro, sia per gli studenti, che hanno così la garanzia di svolgere un percorso realmente formativo nelle migliori aziende associate. In particolare, le attività in alternanza che l'associazione ha supportato sono state: l'orientamento al lavoro, le visite guidate in azienda, le attività laboratoriali, l'impresa formativa simulata, la gestione dei tirocini curricolari.

### **3.1 Positività**

Diversi sono gli aspetti positivi da sottolineare rispetto a questo progetto. Di seguito un elenco sintetico.

- Il progetto IFE ha permesso di inserire nell'ambiente aziendale i ragazzi con le competenze più adatte e la giusta motivazione; allo stesso tempo, si è attuata una selezione dei talenti: entrano in azienda solo i ragazzi che corrispondono alle specificità richieste.

- Confartigianato Varese si occupa di un corso specifico per formare il tutor aziendale: la formazione migliora la sua capacità di trasmettere valori, passione e competenza ai giovani e la conoscenza delle "buone prassi" formative aziendali, utili anche in futuro.

- Confartigianato Varese si occupa anche della formazione specifica integrativa per la Sicurezza per gli studenti sprovvisti.

- Sempre l'associazione datoriale si occupa di tutta la "burocrazia" e degli adempimenti relativi all'inserimento del giovane, come l'iscrizione all'apposito Albo in Camera di Commercio e al rapporto con la scuola. A tal proposito, viene fornita anche consulenza in merito all'accesso a contributi e agevolazioni previste dalla legislazione per chi accoglie studenti in alternanza.

- In generale, l'associazione datoriale promuove l'impegno dell'azienda nella formazione dei giovani e nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

- L'associazione datoriale garantisce all'azienda associata visibilità sui media e possibilità di utilizzare il marchio delle "Imprese Formative di Eccellenza". Per ogni azienda che ha ospitato ragazzi in alternanza scuola lavoro

è stato scritto un articolo che ne racconta l'esperienza o è stato predisposto un video; il tutto nell'ottica di promuovere maggiormente la cultura dell'alternanza.

- Nell'aprile 2018, Confartigianato Imprese Varese si è resa promotrice anche di un accordo, sottoscritto con le sigle sindacali e con le principali associazioni datoriali della provincia, nonché con l'ente pubblico Provincia di Varese, con il quale è stato istituito il Tavolo Unico Provinciale Scuola, Formazione e Lavoro, che riunisce i principali portatori di interessi della provincia di Varese in materia per tenere sotto osservazione (monitorare) e favorire la conoscenza, lo sviluppo quantitativo e qualitativo delle varie dimensioni del sistema, quali l'alternanza scuola lavoro.

- In generale, l'alternanza è risultata certamente un'ottima metodologia per: orientare i giovani al mercato del lavoro e evidenziare a loro stessi le competenze in uscita su cui lavorare; stimolare le scuole, spesso autoreferenziali, ad aprirsi al mondo delle imprese – con il quale si sono dovute confrontare - e a collegarsi al territorio in cui sono inserite.

### **3.2 Criticità**

Non sono mancate anche alcune criticità. In primis, è bene sottolineare che esiste una banca dati provinciale di curricula di giovani iscritti alle scuole secondarie superiori che però non è aggiornata. Avere una banca dati di curricula non aggiornata equivale, di fatto, a non averla: il rischio è di spendere molto tempo nel contattare persone che non sono certamente interessate a un progetto di alternanza, poiché già fuoriuscite dall'istituto scolastico. Alcune scuole utilizzano altre tipologie di siti internet contenenti banche dati di CV<sup>103</sup>, accessibili dopo registrazione, con una struttura non facilmente consultabile. Tant'è che poi, molto spesso, la modalità più veloce ed efficace per avere i contatti di giovani interessati ad alternanza (o ad inserimenti in azienda) è contattare telefonicamente il dirigente scolastico. Questa modalità di lavoro non può certo dirsi moderna, né tanto meno utilizzabile quando il numero di persone da contattare diviene più elevato.

In secondo luogo, a parere di chi scrive, le ore che i giovani dedicano all'alternanza scuola – lavoro sono poche. Alla fine, si riducono a circa due settimane di attività in azienda, spesso in maniera non continuativa. Un tempo non sufficiente né per i giovani, per sperimentare il lavoro in azienda e orientarsi

---

<sup>103</sup> Ad esempio l'istituto Daverio Casula di Varese: <http://placement.almadiploma.it/Placement/ent/Default.aspx?lang=it&codePla=237>.

nel mondo del lavoro, né un tempo sufficiente per l'azienda per conoscere il giovane e coinvolgerlo veramente nelle attività aziendali.

Un ulteriore problema, evidenziato da tutti gli operatori del settore, è dato dal rapporto numerico giovani – enti ospitanti: non ci sono abbastanza enti ospitanti rispetto al numero di giovani coinvolti nei progetti di alternanza. Così che, per garantire le ore di alternanza, spesso molti ragazzi e ragazze si trovano in strutture non idonee per svolgere questa attività, così che il momento di alternanza risulta, anche per i diretti interessati, poco stimolante.

## **STRUMENTI E RETI**

### **1. Reti informali**

Nell'immaginario collettivo associazioni datoriali e sindacati dei lavoratori si sono sempre trovati su posizioni contrapposte, anche se non mancano esperienze che hanno dimostrato quanto un lavoro congiunto di rappresentanza degli imprenditori e rappresentanza dei lavoratori possa essere importante. Nel nostro piccolo, basti pensare agli accordi interconfederali in materia di apprendistato formativo, siglati grazie alla volontà e all'impegno sia di associazioni datoriali che di sindacati di lavoratori.

È chiaro, ormai, che impresa e lavoro debbano operare insieme per aiutare i cittadini a superare la difficile congiuntura economica, cercando una sorta di “patto per lo sviluppo”, che si traduca in impegno concreto da entrambe le parti.

#### **1.1 Collaborazione informale con ACLI, CGIL e CISL Varese**

Prima di partecipare alla creazione del progetto Job Talent, durante l'anno 2016 ho potuto sperimentare alcune forme di collaborazione informale che mi sono servite per implementare il servizio di ricerca e selezione del personale in Confartigianato Imprese Varese. Uno dei primi problemi che si era posto per l'attivazione del servizio di ricerca e selezione del personale era stata la mancanza di una banca dati di curricula da cui attingere i potenziali candidati per le offerte di lavoro delle nostre aziende.

Un primo aiuto mi venne offerto dalle ACLI di Varese, che contattai direttamente perché sapevo che, negli anni, si erano dotati di una banca dati di curricula sia registrando i lavoratori che si erano recati personalmente presso gli sportelli, sia creando una banca dati on line (“Incontra lavoro”: <http://www.aclivarese.org/incontra-lavoro/>). A seconda delle offerte di lavoro che sottoponevo al referente delle Acli, questi mi inviava dei CV selezionati

dalla loro banca dati, che io stessa provvedevo a ri-selezionare e poi a contattare. Si era così creato un circolo virtuoso per cui, dal lato aziendale, io avevo sempre a disposizione una valida rosa di curricula; dal lato del patronato, le Acli di Varese avevano finalmente un collegamento diretto con il mondo aziendale, che era sempre mancato fino ad allora.

Un secondo aiuto mi venne dato dai sindacalisti di CGIL e CISL Varese. Come associazione datoriale, Confartigianato Imprese Varese segue le aziende nella gestione del personale, in particolare nei momenti di crisi aziendale, in caso di licenziamenti, nella stipula di accordi di conciliazione in sede sindacale. È proprio in questi casi, e soprattutto quando vi è una “fuoriuscita” di personale da un’azienda associata, che i collegamenti e la figura di intermediazione dell’associazione datoriale può essere valorizzata. L’associazione datoriale infatti può intervenire non solo nella gestione della “fuoriuscita” del personale da un’azienda, ma anche nella ricollocazione di quel personale in altra azienda associata. Si viene a creare una sorta di “servizio di outplacement”, per quanto embrionale e informale, che meriterebbe di essere maggiormente strutturato, in collaborazione anche con le sigle sindacali.

## **1.2 Collaborazione con le Pubbliche Amministrazioni: “Sportello Lavoro”**

Alcune associazioni datoriali sul territorio di Varese hanno promosso anche una collaborazione con le pubbliche amministrazioni, in particolare con alcuni Comuni, e hanno strutturato i c.d. “Sportelli Lavoro”. A parere di chi scrive si tratta di una iniziativa da valutare positivamente.

Lo “Sportello Lavoro” nasce sulla base di un accordo di carattere sperimentale tra Comune e associazione datoriale, al fine di rispondere ad un’esigenza di carattere assistenziale e sociale nei confronti dei cittadini e del mondo delle imprese, mettendo a disposizione, in comodato d’uso gratuito, uno spazio informativo e di ascolto, denominato “Sportello Lavoro”. le Parti intendono formalizzare la propria cooperazione e sinergia ai fini dell’erogazione, sul territorio provinciale, dei seguenti servizi: a) matching domanda/offerta di lavoro; b) attività formative di ricollocazione e/o riqualificazione degli utenti; c) coinvolgimento delle aziende presenti nei territori comunali coinvolti; d) interlocuzione e sinergia tra amministrazioni comunali e aziende. I destinatari dello Sportello Unico Lavoro sono i lavoratori inoccupati, disoccupati (percettori di Naspi o indennità di mobilità), lavoratori coinvolti in processi di ristrutturazione aziendale (personale in cassa

integrazione straordinaria, in contratto di solidarietà, cassa in deroga), aziende del territorio comunale di pertinenza e altri Comuni oltre a quelli aderenti.

L'associazione datoriale si pone come obiettivo diminuire il tasso di disoccupazione nei Comuni che sottoscrivono l'accordo e fornire servizi di intermediazione domanda – offerta di lavoro. Il costo del progetto, che comporta una consulenza da parte dell'associazione datoriale di carattere giuridico, amministrativo, fiscale, tributario, è completamente a carico dell'associazione; mentre per i Comuni il progetto è a costo zero.

Più nel dettaglio, con questo accordo associazione datoriale e amministrazioni comunali si obbligano alle seguenti prestazioni.

Le attività dei funzionari dell'associazione datoriale prevedono di essere di supporto alle politiche attive del lavoro e nello specifico si riassumono in:

- adozione di una modalità di gestione dello sportello condivisa e univoca per tutti i funzionari per la gestione dei colloqui, la consulenza, la raccolta e la divulgazione dei dati ai Comuni aderenti;
- produzione e diffusione di una brochure illustrativa sulle novità normative in materia di diritto del lavoro e politiche attive da distribuire ai cittadini che si rivolgono alla Sportello per conoscere le opportunità di inserimento nel mercato del lavoro;
- produzione e diffusione di una brochure illustrativa sulle novità normative in materia di diritto del lavoro e politiche attive da distribuire per le aziende per agevolare le assunzioni alla luce di sgravi e incentivi;
- organizzazione di una serata informativa presso i Comuni sulle funzionalità dello Sportello Unico Lavoro e sulle alle politiche attive del lavoro da destinare ai funzionari che sono coinvolti direttamente o indirettamente nella gestione dello sportello;
- orientamento professionale a inoccupati-disoccupati per agevolare l'inserimento lavorativo con l'organizzazione presso i Comuni di incontri informativi per la stesura dei CV, la conoscenza del mercato del lavoro, e delle professioni più richieste;
- organizzazione di corsi di riqualificazione professionale, per figure professionali omogenee, laddove dovessero emergere necessità specifiche durante i colloqui, da realizzare in associazione datoriale;
- individuazione delle risorse pubbliche (Dote Unica Lavoro, Reddito);
- contatto con le aziende del territorio comunale, segnalate dai Comuni, per favorire *matching* domanda e offerta di lavoro ed effettuare consulenza in ambito tributario/fiscale/giuridico amministrativo, promuovendo quindi il mondo associativo a cui potranno aderire liberamente le aziende intercettate;

- partecipazione, in collaborazione con le amministrazioni, all'organizzazione di momenti di confronto con le aziende del territorio comunale di pertinenza, anche presso aziende ospitanti, residenti nelle zone industriali e commerciali;

- relazionare periodicamente sui risultati raggiunti nel corso della sperimentazione;

- presentare progetti finalizzati all'ottenimento di contribuzioni pubbliche e/o private per il raggiungimento delle finalità di cui al presente accordo, favorendone la partecipazione delle amministrazioni comunali in qualità di partner.

Le attività che i singoli Comuni dovranno mettere in campo al fine di rispondere alle finalità sopra indicate e alla buona riuscita del progetto, sono le seguenti:

- riconferma del locale idoneo messo a disposizione in comodato d'uso gratuito, da fungere come Sportello del Lavoro per aziende e cittadini;

- definizione e/o riconferma dell'orario di ricevimento, da svolgersi con il coinvolgimento dei funzionari dell'associazione datoriale;

- coinvolgimento nell'attività dello Sportello dei seguenti Assessori: alle attività produttive, ai Servizi Sociali, all'Istruzione e alle Politiche Giovanili, e di tutti i consiglieri che direttamente o indirettamente hanno attinenza con gestione dello stesso;

- coinvolgimento dei funzionari comunali individuati all'incontro informativo sulle funzionalità dello Sportello Unico Lavoro e sulle alle politiche attive del lavoro che organizzerà l'associazione datoriale;

- marketing territoriale del servizio da parte dei singoli Comuni, per promuovere lo Sportello Unico Lavoro ai cittadini e alle aziende, mediante comunicati stampa, *newsletter* dedicate, informative ritenute idonee;

- intercettazione, individuazione, e segnalazione all'associazione datoriale, delle aziende presenti nel territorio comunale di pertinenza, sensibili al *matching* domanda/offerta di lavoro;

- promuovere momenti di confronto con le aziende del territorio comunale di pertinenza, anche presso aziende ospitanti, residenti nelle zone industriali e commerciali, in collaborazione con l'associazione datoriale.

## **2. Piattaforme on line**

Come, a più riprese, si è avuto modo di sottolineare, le associazioni datoriali, in via maggiore le associazioni territoriali, stanno progressivamente



incrementando il loro ruolo di mediazione all'interno dei territori tra le istituzioni educative e le imprese associate.

Rispetto a questo ruolo che le associazioni datoriali si stanno ritagliando, le reti digitali sono da considerare come strumenti in grado di diffondere l'efficacia dei buoni modelli di transizione scuola-lavoro e di incrementare le politiche attive del lavoro. Per reti digitali si intende l'insieme degli strumenti tecnologici digitali che permettono una migliore connessione tra le imprese e le istituzioni scolastiche. L'utilizzo delle reti digitali è ancora contenuto nonostante le associazioni siano attrezzate a livello tecnologico e dispongano già di sistemi online in grado di poter promuovere iniziative e amplificare i risultati della loro azione.

Il tema dell'applicazione del Web nei processi di transizione scuola-lavoro e per incrementare le politiche attive è ad oggi poco studiato. Tra le poche ricerche in materia, si segnala A. BALSAMO, *Il ruolo delle reti territoriali e digitali nella transizione scuola-lavoro*, Dottorato di ricerca in formazione della persona e mercato del lavoro, Ciclo XXVIII, anno 2017, che evidenzia come questi strumenti rappresentino ponti tra imprese, scuole e giovani. La tesi mette in risalto soprattutto tre aspetti peculiari: il prioritario interessamento delle associazioni datoriali per i temi dell'istruzione collegata al lavoro; il ruolo strategico del territorio come luogo delle transizioni e delle associazioni datoriali come facilitatore delle relazioni tra scuola e impresa nel territorio; l'importanza, finora trascurata, ma non da tutte le imprese, del Web e delle reti digitali come fattore di amplificazione dei processi di transizione.

## **2.1 Il progetto Job Talent – il portale di tutte le Confartigianato in Lombardia**

Job-Talent è un progetto di ampio respiro, che nasce nel 2016 dalla consapevolezza, in un momento storico di forte attenzione ai giovani ed avvicinamento scuola-impresa, della necessità di sviluppare uno strumento in grado di favorire la costituzione di relazioni/rapporti tra il mondo della scuola e le articolate filiere di micro-piccole imprese artigiane sul territorio lombardo. Il progetto è finalizzato a far diventare Confartigianato Lombardia, attraverso E.L.F.I. – l'ente di formazione di Confartigianato, un protagonista dei servizi al lavoro.

### **2.1.1 La progettazione e l'accordo tra associazione regionale, associazioni territoriali e ente accreditato ai servizi al lavoro**

Il progetto Job Talent fa perno su un'organizzazione centrata su: a) adesione e l'assunzione di responsabilità da parte delle sedi territoriali; b) su un livello regionale di progettazione, coordinamento e sostegno; c) sul supporto operativo di E.L.F.I. per la realizzazione delle attività pubbliche in quanto ente accreditato alla formazione ed al lavoro.

La progettazione è iniziata dall'analisi delle buone pratiche presenti sui territori ed ha portato alla focalizzazione di tre macro aree su cui le associazioni territoriali avrebbero voluto intervenire: servizi per i disoccupati; servizi per le imprese; servizi per le scuole. Tra queste tre macro aree, si tenga presente che i servizi di politiche attive del lavoro, volti ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, costituiscono il nucleo principale dell'offerta di Job-Talent.

Di pari passo con l'analisi delle buone pratiche già in essere nelle sedi territoriali, è stata avviata la parallela attività di costruzione di un portale on line, ad oggi pienamente operativo (<https://jobtalentconfartigianato.it/>)<sup>104</sup>, nonché del piano di comunicazione<sup>105</sup> e del modello operativo presso le sedi territoriali<sup>106</sup>. L'attuazione è stata co-progettata e discussa attraverso la costituzione di una "Cabina di Regia" presso Confartigianato Imprese Lombardia, avente per scopo il confronto su tutti i passaggi e la messa a regime del progetto Job-Talent.

---

<sup>104</sup> È stato siglato un accordo con Monster Italia per l'assistenza alla costruzione della piattaforma di incontro domanda/offerta di lavoro; e con Staff Millenium per la gestione del portale, dei servizi informativi ed informatici, le azioni di promozione e comunicazione.

<sup>105</sup> La campagna di comunicazione avviata da Confartigianato Imprese Varese sul progetto Job Talent:

<http://www.varesenews.it/2017/05/job-talent/624460/>;  
[http://www.laprovinciadi varese.it/stories/MondoArtigiano/nasce-il-portale-per-il-lavoro-in-aiuto-a-scuole-e-disoccupati\\_1238067\\_11/](http://www.laprovinciadi varese.it/stories/MondoArtigiano/nasce-il-portale-per-il-lavoro-in-aiuto-a-scuole-e-disoccupati_1238067_11/); <http://www.asarva.org/2017/05/job-talent-ecco-i-volti-gli-obiettivi-e-le-prospettive-della-nuova-rete-del-lavoro/>;  
<http://www.asarva.org/2017/06/job-talent-siamo-noi-un-mix-di-esperienza-volti-e-persone-per-costruire-il-lavoro/>.

Inoltre, l'evento di presentazione del progetto è stato realizzato in Regione Lombardia presso Palazzo Pirelli il 15 maggio 2017 in presenza dell'Assessore al Lavoro Valentina Aprea, del Direttore generale Area Lavoro di Regione Gianni Bocchieri, dell'esperto di Mercato del lavoro Franco Chiaromonte, del presidente di Confartigianato Lombardia Eugenio Massetti, del Vice Segretario di Confartigianato Lombardia con delega al Progetto Job Talent Sandro Corti e coordinato dal giornalista de "La Stampa" Walter Passerini. L'evento è stato trasmesso in diretta tramite il profilo Facebook di Job-Talent e rilanciato da diverse testate giornalistiche e televisive. Dal giorno successivo il portale è diventato operativo. Il progetto è stato altresì presentato a interlocutori istituzionali (Incontri con il Sottosegretario Bobba, con l'assessore Regionale Aprea, con il Consigliere Economico di Palazzo Chigi Leonardi, con il Senatore Ichino e il Presidente di Anpal Del Conte, riscontrando interesse e disponibilità a eventuali collaborazioni).

<sup>106</sup> Job Talent ha avuto un livello di diffusione ed implementazione piuttosto eterogeneo nei diversi territori. Ogni sede regionale ha messo a disposizione del progetto 3 risorse chiave, una in veste di coordinatore e due in veste di operatori. È stata erogata alle risorse la formazione ad hoc e ciascuna sede ha organizzato un nuovo ufficio per la gestione dei servizi di politiche attive.

A gennaio 2017 è stata data anche una “veste formale” al progetto ed è stato siglato un protocollo tra Confartigianato Lombardia, le Associazioni Territoriali ed E.L.F.I. all’interno del quale sono stati dichiarati gli impegni reciproci degli attori coinvolti nel progetto:

A) Impegni di Confartigianato Lombardia:

- coordinare la cabina di regia e ad attivare un supporto specialistico per l’accompagnamento delle attività preliminari e lo start-up territoriale;
- realizzare una piattaforma informatica per sostenere l’erogazione dei servizi territoriali;
- cofinanziare le azioni di start-up nella prima fase di adesione.

B) Le Associazioni Territoriali firmatarie si sono impegnate a:

- partecipare ai lavori della Cabina di Regia attraverso il coordinatore dei servizi territoriali da attivarsi;
- mettere a disposizione le risorse umane per l’erogazione del servizio e la sua promozione territoriale;
- sostenere i costi di start-up e per lo sviluppo della piattaforma informatica;
- collaborare per il raggiungimento degli obiettivi anche quantitativi e di budget del progetto;
- riconoscere ad E.L.F.I. il servizio di supporto amministrativo-gestionale e di assistenza territoriale, quantificato nel 25% dei ricavi annui.

C) E.L.F.I. si è impegnato a:

- coordinare la cabina di regia e la relativa assistenza tecnica;
- sviluppare la piattaforma informativa;
- supportare lo sviluppo dei servizi a livello territoriale;
- garantire il servizio amministrativo e di raccordo con l’amministrazione Regionale relativo all’attività finanziata realizzata;
- sviluppare i servizi di Job talent attraverso il supporto della consulenza tecnica;
- cofinanziare le azioni di start-up.

### **2.1.2 L’attuazione del progetto**

Il progetto Job Talent prevede così una serie di interventi sulle seguenti tematiche: politiche attive del lavoro (PAL); apprendistato di I livello; alternanza scuola-lavoro e autoimprenditorialità. In questo senso, Confartigianato si propone come fornitore di servizi al lavoro e come connettore tra l’*education* e il mondo delle imprese, in particolare nell’erogazione di servizi integrati per l’attivazione e l’implementazione del sistema duale (alternanza

scuola-lavoro e apprendistato) attraverso il coinvolgimento diretto delle imprese.

Il posizionamento di Confartigianato come soggetto intermediario sui temi delle politiche attive del lavoro, dell'alternanza scuola-lavoro e dell'apprendistato di I e III livello, da una parte valorizza certamente il ruolo istituzionale della rappresentanza datoriale e, dall'altra, rafforza l'offerta di servizi dedicati in primo luogo agli associati, anche in sinergia con il tradizionale servizio di paghe e contributi.

Tali servizi incrociano gli strumenti di policy pubblica, sia regionale (Dote Unica Lavoro, Garanzia Giovani, azioni del sistema camerale per l'alternanza), sia nazionale (Assegno di ricollocazione ANPAL, bandi MIUR, ecc.), risultando quindi pienamente sostenibili.

Il percorso intrapreso può portare Confartigianato ad essere riconosciuto come un partner strategico per lo sviluppo del capitale umano durante tutto il periodo della vita attiva, da quando la persona è ancora studente (alternanza scuola lavoro, apprendistato) al momento della transizione dalla scuola al lavoro (Garanzia Giovani), dalla riqualificazione/ricollocazione nel corso della vita lavorativa (Dote Lavoro, Assegno di Ricollocazione) alla formazione continua (Fondartigianato).

### **2.1.3 Primi risultati e criticità**

Per quanto riguarda i risultati di questo progetto, basti osservare quanto segue. L'investimento economico effettivo per la realizzazione del progetto è stato complessivamente di 123.000 euro, comprensivo dei costi della piattaforma Monster, del gestionale, degli eventi di pubblicizzazione del progetto, del personale che si è occupato della gestione del portale. Ad aprile 2018, il fatturato totale delle politiche attive, di tutte le associazioni territoriali in Lombardia, è stato di € 667.898,58. Osservando, poi, l'andamento delle attività nel 2017, la policy regionale di "Dote Unica del lavoro" risulta lo strumento più utilizzato.

Benché il monitoraggio evidenzi un trend positivo in termini di risultati occupazionali, emergono alcune carenze. La prima criticità riguarda l'assenza di scouting e *matching* attraverso i database di Job-Talent. Ciò comporta un sotto-utilizzo del patrimonio informativo di Job-Talent, che invece può essere messo a frutto per facilitare l'incontro domanda e offerta e ottenere il riconoscimento economico del servizio di inserimento lavorativo nella politica pubblica. Un miglior utilizzo delle potenzialità di Job-Talent consentirebbe, infatti, di aumentare il volume di attività e di incrementare i benefici economici,

andando così a sostenere il percorso virtuoso di crescita avviato in DUL nel 2017. Il monitoraggio del budget DUL di E.L.F.I. evidenzia, infatti, come grazie agli sforzi compiuti a partire dal giugno 2016 ad oggi il budget sia aumentato di ben 10 volte.

Pertanto, risulta importante che vi sia la piena consapevolezza di come un lavoro congiunto e condiviso da parte di tutte le sedi territoriali possa ulteriormente accrescere il budget DUL a beneficio di tutti i territori.

Un altro aspetto di miglioramento concerne la disomogeneità tra le realtà territoriali nel diverso grado di sviluppo del servizio. Alcune sedi territoriali non hanno ancora provveduto alla “presa in carico” di disoccupati. Le motivazioni correlate alla non presa in carico sono principalmente legate alla mancanza di personale dedicato o alla presenza di personale non formato per l’attivazione della politica.

In considerazione degli elementi di difficoltà rilevati, Confartigianato si rappresenta, per il 2018-2019, la necessità di ridefinire la strategia operativa perseguendo una duplice finalità:

1. Avviare una vera e propria azione di *scouting* e *matching* tramite Job-Talent. Come evidenziato sopra, attualmente non è presente un vero e proprio servizio di *scouting* e *matching* che favorisca l’identificazione di Confartigianato come punto di riferimento per aziende e soggetti in cerca di occupazione. Affinché questo avvenga, è fondamentale strutturare un’attiva costante di raccolta delle *vacancy* dalle imprese e di candidature dai lavoratori, potenziando le azioni di comunicazione e commerciali dirette e/o in partnership con altri soggetti;

2. potenziare la collaborazione con il servizio paghe e contributi realizzando un’interconnessione standard delle procedure di attività di Job Talent e del servizio paghe e contributi.

Tra le criticità su cui bisognerà operare, si segnala anche che il portale Job-Talent e il correlato gestionale - che sono gli strumenti realizzati a supporto del progetto - ad oggi risultano ancora poco utilizzati. Ad esempio, la pubblicazione degli annunci non avviene con cadenza regolare e in tempi brevi. Oltre al portale, come richiamato, il progetto ha previsto la creazione di uno strumento di gestione per il supporto amministrativo e rendicontativo messo a disposizione delle sedi territoriali. Questo strumento permette di conoscere se i servizi vengono attivati, i tempi, la regolarità e le modalità operative permetterebbe di individuare i punti di forza e quelli di criticità nell’attuazione dei diversi servizi, quali servizi sono più richiesti, quali modalità di risposta sono più idonei, nonché rispondere all’obbligo di rendicontazione delle azioni effettuate. Si

rende necessario quindi l'uso delle task del gestionale. Esso è condizione per sviluppare ulteriormente il progetto e per poter pianificare le azioni future.

### **3. Il progetto Giovani di Valore**

Il progetto Giovani di Valore è un progetto avviato nel 2015 a cui Confartigianato Imprese Varese partecipa, in qualità di partner, insieme ad altri attori del territorio: Fondazione del Varesotto, Provincia di Varese, Confcooperative Insubria, Rete Giunca, UDP Tradate, UDP Arcisate, UDP Azzate, UDP Sesto Calende, Comune di Malnate, L'Aquilone, Arcisate Solidale, B. Plano, Cesvov, Fondazione Malnate, Naturart, Smart, Solco, Solidarietà e Servizi, SoS Malnate, Vedano Impresa, Fondazione S. Giuseppe (quest'ultima fondazione è collegata a Confartigianato Imprese Varese; è una società senza scopo di lucro, che opera in campo sociale nel mondo dell'artigianato e della microimpresa sottolineandone i valori storici, etici, morali e culturali). Il progetto ha visto anche l'adesione e la condivisione da parte di ADAPT, centro studi sul mondo delle relazioni industriali e del lavoro.

Il progetto è stato voluto e costruito da un gruppo di persone che appartengono a mondi diversi (pubblico, privato, imprese, giovani, cooperazione sociale, volontariato e professionisti del sociale) che hanno messo a disposizione le proprie competenze professionali ed esperienze per aiutare la comunità a costruire percorsi di autonomia per i giovani per affrontare il mondo del lavoro. La rete è composta da uno o due membri per ciascuno degli enti sopra elencati ed è caratterizzata da una elevata capacità collaborativa, dalla fiducia reciproca e dall'adesione di tipo volontario.

Il territorio interessato dal progetto occupa la porzione centrale della Provincia di Varese e coinvolge gli ambiti distrettuali di Sesto Calende (13 Comuni), Azzate (13 Comuni), Tradate (8 Comuni), Arcisate (11 Comuni) cui si aggiunge il Comune di Malnate.

L'obiettivo generale che il gruppo di partner si pone può essere così sintetizzato: sviluppo di nuove relazioni tra gli attori sociali per facilitare l'incontro tra i giovani ed il mondo del lavoro, considerando le reciproche aspirazioni e necessità e sostenendo il coinvolgimento attivo dei giovani. Obiettivi più specifici collegati al progetto sono: a) costruzione di una visione condivisa circa il futuro produttivo e il futuro lavorativo dei giovani del territorio (un cambiamento culturale); b) sviluppo di nuove e diverse collaborazioni tra il mondo del lavoro, la formazione e i giovani per accrescere competenze e sviluppare idee e passioni; c) aumento dell'imprenditorialità e dell'occupabilità dei giovani sostenendoli anche nel reperimento di offerte dal

mondo del lavoro; d) promozione del coinvolgimento attivo della comunità, verso una assunzione di responsabilità collettiva, e non individualistica, del problema del lavoro.

Le azioni poste in essere, in questi anni di progetto, sono state diverse. In primis, le attività necessarie per l'avvio e la gestione del progetto, consistite nelle attività di normale gestione del progetto (avvio del progetto, attività amministrativa, di rendicontazione e valutazione); in questa azione è compreso anche l'attivazione di un supporto scientifico a supporto del network di governo.

Poi, una peculiarità del progetto è quella di offrire alle scuole dei percorsi formativi realizzati direttamente dalle imprese e alcuni eseguiti direttamente nei loro laboratori come avviene con Faberlab<sup>107</sup>, luogo in cui le nuove tecnologie sono messe a disposizione degli studenti delle scuole da parte di artigiani esperti nel settore. L'azione prevede la realizzazione di percorsi formativi ed esperienziali.

Sono stati previsti anche una serie di incontri aperti al pubblico ed indirizzati ai giovani, in cui gli educatori cercheranno di coinvolgerli nelle attività del progetto ed accompagnarli ai servizi esistenti. Sono stati coinvolti alcuni direttori del personale, che hanno garantito la propria disponibilità a supporto nella redazione dei curricula vitae personali o nella verifica della loro efficacia; nonché per la promozione della cultura della mobilità internazionale.

Alcuni imprenditori intendono sostenere la realizzazione di idee valide attraverso una sorta di "scuola di impresa" che offra un contesto in cui si analizzi la spendibilità dell'idea nel mercato del lavoro, la sua sostenibilità e fattibilità attraverso le tecniche proprie degli imprenditori coinvolti e la verifica dei *business plan*.

L'incontro tra giovani e mondo del lavoro avverrà anche tramite la realizzazione di una piattaforma web per la creazione di una comunità locale giovani-imprenditori-imprese (il nostro LinkedIn locale).

Tutte le attività di avvicinamento al lavoro sono supportate con l'erogazione di borse di studio e di tirocinio. Ai giovani sono stati offerti percorsi esperienziali all'interno delle aziende tramite lo strumento del tirocinio per acquisire competenze non solo per mansioni operative ma anche per quelle dirigenziali e del management del terzo settore, per migliorare le capacità relazionali e di attivazione personale, per costruire relazioni e sviluppo di conoscenze dei contesti territoriali. Per i giovani interessati a costruirsi un lavoro sono inoltre previsti accompagnamenti in percorsi di auto-imprenditorialità.

---

<sup>107</sup> FaberLab è un luogo d'incontro per gli artigiani 4.0 e un laboratorio digitale di stampa 3D e prototipazione rapida di Confartigianato Imprese Varese. <http://www.faberlab.org/>.

Per quanto riguarda il sistema della raccolta fondi, la strategia perseguita è quella per cui più partner prendono in carico una o più attività: ognuno è direttamente coinvolto e, in tal modo, il progetto opta per una raccolta diffusa sul territorio, con azioni specifiche che suddividono l'onere e l'impegno nel perseguire l'idea lanciata in fase progettuale.

Tutti i partner sostengono per almeno il 50% il costo delle attività che dovranno realizzare nel progetto; il totale attività completamente finanziate dal Contributo Cariplo è di € 257.000,00 e rappresenta il 9,5% del costo complessivo del progetto. Il *fundraising* copre il 3,81% dei costi, e ogni partner si è impegnato a farlo.

Il costo del progetto è finanziato per il 43,06% direttamente dagli enti partner con risorse proprie, tra queste è prevista un'entrata per la vendita di alcuni servizi per i giovani, prevista nel terzo anno di attività, per un importo di € 20.000,00 pari al 1,7% della quota garantita dai partner. Il progetto si concluderà il 31/12/2018.



## CAPITOLO VI CONCLUSIONI

*Sommario:* 1. Il ruolo delle associazioni datoriali nelle politiche attive e nelle transizioni occupazionali - 2. La territorialità delle politiche attive e delle transizioni occupazionali

### **1. Il ruolo delle associazioni datoriali nelle politiche attive e nelle transizioni occupazionali**

Tutti gli autori che hanno studiato e analizzato la rappresentanza imprenditoriale concordano sul fatto che le associazioni datoriali stiano vivendo un momento di difficoltà. Questo è il primo punto da cui partire: lenta e impercettibile, forse troppo lenta e troppo impercettibile, la rappresentanza si sta trasformando.

Sempre tutti gli autori ritengono vi siano sfide che l'associazionismo dovrà vincere per entrare nella modernità delle dinamiche sindacali, politiche ed economiche dell'epoca contemporanea globalizzata; che molto probabilmente le associazioni dovranno assumere un nuovo ruolo, cambiare la propria *mission*, cambiare funzioni. Il problema è che, al di là di alcune costruzioni teoriche largamente condivisibili<sup>108</sup>, nessuno si spinge a ipotizzare veramente quali nuove attività debbano svolgere le associazioni di rappresentanza. Alla fine, tutti noi che abbiamo lavorato all'interno delle associazioni datoriali concordiamo sullo "stato di salute" del fenomeno che stiamo studiando, quasi tutti siamo assertori convinti del ruolo ineliminabile delle associazioni di rappresentanza, ma di fronte alla domanda: "cosa deve fare un'associazione datoriale per gestire il momento di difficoltà? Come vedete il sistema della rappresentanza tra cinque anni?" gli specialisti della materia forniscono risposte diversamente articolate, ma tendenzialmente molto generiche e poco concrete.

È però nei momenti di crisi che, a volte, si nascondono le opportunità. Non tanto perché la crisi sia un momento positivo, ma piuttosto perché le associazioni datoriali dovrebbero trovare - ora - il coraggio di sperimentare nuove attività, magari fino ad oggi mai o poco considerate. Sperimentare significa mettere alla prova qualche cosa per accertarne e verificarne le capacità funzionali, la validità, l'efficacia, il rendimento; consapevoli che gli esiti potrebbero anche non essere soddisfacenti.

---

<sup>108</sup> P. FELTRIN, S. ZAN, *Imprese e rappresentanza, Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci editore 2014.

In questi tre anni di *internship* in Confartigianato Imprese Varese ho visto l'associazione sperimentare diverse nuove attività e, tra queste, il “servizio” di politiche attive e transizioni occupazionali è stata una di quelle attività che da sperimentale è diventata ordinaria, quotidiana, costante.

Mi sono nel frattempo convinta che non siano pochi i punti di forza che i corpi intermedi possono vantare; quello che è mancato finora è forse stata la capacità di innovazione fuori dagli schemi tradizionali. Ad ogni modo, può essere ragionevole che le associazioni si occupino anche di politiche attive e transizioni occupazionali per diversi motivi.

Le associazioni datoriali sono, prima di tutto, rappresentanti del mondo delle imprese associate. Come sempre la rappresentanza, comunque la si declini, comporta che il rappresentante agisca nell'interesse dell'interessato. Oggi, i rappresentati, cioè le imprese, chiedono sempre più spesso all'associazione datoriale di occuparsi delle risorse umane da inserire nel loro organigramma. Questa domanda è più comune nelle aziende artigiane, o comunque nelle aziende di piccole dimensioni che non hanno al loro interno un ufficio apposito che si occupi di gestione delle risorse umane e pertanto chiedono supporto alla propria associazione per la ricerca e la selezione del personale. Le aziende chiedono anche di partecipare a percorsi di alternanza scuola – lavoro, ma non hanno i contatti con le istituzioni scolastiche e non hanno gli strumenti per organizzare autonomamente le attività per i giovani. Le aziende chiedono spesso di ospitare ragazzi e ragazze in tirocinio. È innegabile che, in vario modo, le aziende chiedano di essere coadiuvate nella gestione del capitale umano, al quale attribuiscono – soprattutto in questo periodo economicamente poco florido - molta importanza e si rendono conto maggiormente di quanto una persona “giusta” possa essere determinante per l'andamento aziendale.

Se questa è la domanda delle imprese, l'associazione datoriale non può fare l'errore di non rispondere, di non percepire una delle principali esigenze che le aziende hanno.

In secondo luogo, l'associazione datoriale è, pur sempre, un'importante struttura di servizio, una sorta di terziario associativo che supporta l'attività imprenditoriale di centinaia di migliaia di imprese, nonché gli adempimenti di milioni di lavoratori. Nell'ambito delle politiche attive e delle transizioni occupazionali, l'associazione datoriale può sviluppare un servizio redditizio, con dei costi iniziali, tutto sommato, molto contenuti e con tempi di realizzazione piuttosto brevi. Come si è cercato di dimostrare nei capitoli precedenti, ci sono le basi normative e quasi tutte le associazioni hanno le capacità strutturali per sviluppare una attività di intermediazione nel mercato

del lavoro, sia nell'ambito delle politiche attive che in quello delle transizioni occupazionali.

Non dimentichiamoci, inoltre, che una delle forze maggiori delle associazioni datoriali è data dalla complessità del sistema di offerta associativa, che verrebbe ad arricchirsi di un ulteriore servizio alle aziende. Questo servizio, messo a sistema con il servizio paghe e contributi, la consulenza del lavoro e legale nonché la medicina e la sicurezza del lavoro (servizi già a regime in molte territoriali) consente all'associazione di "coprire" tutto il panorama della gestione delle risorse umane.

Un esempio di quanto appena affermato è il servizio di Confartigianato Imprese Varese che, a parere di chi scrive, può considerarsi un "modello" esportabile anche in altre associazioni datoriali, fermo restando che andrebbe plasmato in relazione alla struttura specifica dell'associazione, alle aziende che associa e al territorio su cui lavora.

Da questo punto di vista, le associazioni datoriali dovrebbero rendersi conto di avere un grande vantaggio competitivo rispetto ad altri enti, pubblici o privati, che lavorano nel settore: il contatto continuo con le imprese. Le associazioni datoriali associano numerosissime imprese, delle quali conoscono praticamente tutto, molto spesso le seguono da anni nelle vicissitudini aziendali e sovente i funzionari dell'associazioni conoscono personalmente gli imprenditori. Questi contatti, questa conoscenza reciproca coltivata negli anni, sono un grande punto di forza che non ha nessun centro per l'impiego, nessun ente accreditato e nessun ente di formazione. Nella pratica, questo significa che, se un operatore che si occupa di politiche attive o di ricerca e selezione del personale per l'associazione vuole fare un inserimento lavorativo ha già i contatti delle aziende in cui è possibile effettuarlo. Probabilmente, conosce bene le aziende che lavorano in un determinato settore. E molto probabilmente conosce bene le esigenze aziendali. Se questi sono i presupposti, è molto più facile il *matching* tra domanda e offerta di lavoro.

A dimostrazione della conoscenza che un'associazione ha delle sue aziende associate e del territorio su cui lavora, si veda, ad esempio, lo studio che è stato fatto recentemente da Confartigianato Imprese Varese in merito all'andamento del mercato del lavoro nella nostra provincia, di cui ho trattato al capitolo terzo della presente ricerca. Grazie al collegamento costante con le aziende, veicolato anche dall'offerta di servizi molto ampia, l'associazione ha un bacino di aziende dove è possibile inserire nuove risorse, di cui conosce: settore merceologico di appartenenza; numero di risorse in azienda, mansioni svolte, ruoli, contratti di lavoro in essere, storia e visione aziendale.

Al di là, poi, del risvolto economico, ci sono alcune dimensioni - che individuano le leve strategiche sulle quali le associazioni dovrebbero agire - che si vedrebbero rafforzate da queste attività.

Ad esempio, la capacità di stabilire rapporti con gli enti pubblici e le istituzioni scolastiche. Le associazioni datoriali dovrebbero costruirsi un ruolo nel progettare i percorsi educativi e formativi, poiché vi è la necessità non solo di regole chiare (che spesso poi risultano comunque ineffettive), ma anche di attori sul territorio in grado di fornire un contributo alla modernizzazione dei sistemi educativi di istruzione e formazione. Come si è voluto dimostrare, l'associazione datoriale può lavorare molto bene sul *matching* domanda e offerta di lavoro, perché ha nella sua naturale struttura alcune caratteristiche che la rendono particolarmente efficace. Oltre a lavorare sul *matching*, l'associazione può contribuire a sviluppare anche un passaggio precedente rispetto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, e cioè l'integrazione tra scuola e lavoro, un tassello importante del sistema per preparare i lavoratori di domani in sintonia con le esigenze del mercato del lavoro (c.d. riallineamento tra domanda e offerta di lavoro).

Certamente, poi, l'impegno che le associazioni datoriali possono approfondire per il radicamento e la diffusione dei servizi di orientamento e di sostegno al lavoro soddisfano anche un interesse trasversale, che comprende tanto quello dei datori di lavoro, quanto quello dei cittadini in cerca di lavoro, quanto anche quello delle istituzioni scolastiche e formative e delle strutture preposte allo sviluppo economico ed occupazionale.

Il rispetto degli interessi generali rimane pur sempre, per le associazioni di imprese, il limite e l'orizzonte della propria azione. E se è vero che cresce l'importanza che il territorio assume nei processi di produzione delle politiche pubbliche, anche rispetto a queste ultime le associazioni datoriali non potranno non ritenersi implicate<sup>109</sup>.

## **2. La territorialità delle politiche attive e delle transizioni occupazionali**

---

<sup>109</sup> In questo senso anche G. SALTA, *L'associazionismo datoriale e di categoria delle imprese private in Italia e la sfida della moderna rappresentanza*, tesi di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro, XXV ciclo: "Oggi dovrebbero prevalere le c.d. "relazioni di lavoro", contemplative anche delle tradizionali relazioni industriali, ma portate avanti per la parte datoriale da associazioni consapevoli delle vere necessità dei rappresentati e del territorio, che sappiano dialogare con le Istituzioni per la migliore tutela del lavoro e delle attività produttive e che operino mediante strutture sapientemente distribuite nel territorio ed in continuo contatto con lo stesso, per perseguire una nuova e moderna mission ormai imprescindibile".

Tutto quanto appena descritto va analizzato, appunto, in stretta correlazione con il territorio.

Questo perché le dinamiche delle moderne transizioni professionali hanno sempre più una marcata caratterizzazione – e dimensione – territoriale. I cambiamenti demografici e ambientali degli ultimi anni hanno già contribuito a delineare una «nuova geografia del lavoro»<sup>110</sup> che mette radicalmente in discussione gli assunti su cui si è fino ad oggi basato il modello di organizzazione e disciplina giuridica del mercato del lavoro nel nostro Paese e con esso il teorizzato passaggio da un diritto del contratto di lavoro alle politiche attive e di ricollocazione “da posto a posto”.

Nell’ambito della grande trasformazione del lavoro acquistano, infatti, una nuova centralità elementi quali: il livello territoriale di articolazione delle politiche, il profilo degli attori coinvolti nella loro attuazione e il ruolo delle parti sociali, i modelli di *governance* più idonei a gestire una sempre maggiore complessità, gli strumenti per lo sviluppo della occupabilità duratura e la creazione di “ponti” verso opportunità di lavoro di qualità (tirocini, apprendistato, formazione continua), la personalizzazione degli interventi a fronte del diversificarsi dei rischi di “fragilizzazione” delle carriere<sup>111</sup>.

La rivoluzione tecnologica sta oggi generando un complesso di interrelazioni dando così origine ad un ecosistema umano di carattere locale, che facilita la creazione di nuove idee e nuovi modi di “fare impresa” e l’affermarsi di un’economia globale ma allo stesso locale, con una forte connotazione reticolare. Questa continua tensione tra globale e locale che si viene a creare potrebbe essere governata valorizzando maggiormente la rappresentanza territoriale<sup>112</sup>.

Se così è, un modello di riferimento “ottimo” per le politiche attive del lavoro dovrebbe essere caratterizzato dalla territorialità, che è un principio, in parte derivato da quello di sussidiarietà, che rimanda all’ancoraggio delle politiche, dei servizi e degli interventi per il lavoro a specifici contesti territoriali e, quindi, economico, sociali, culturali, nei quali i dispositivi di azione devono produrre i loro effetti di tipo occupazionale. Ciò significa valorizzare il decentramento territoriale, sia dal punto di vista politico che amministrativo e di gestione di risorse, che consenta il coinvolgimento delle Parti Sociali anche nella fase di progettazione e di attuazione.

---

<sup>110</sup> E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, 2013.

<sup>111</sup> L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia del lavoro”*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 338/2017.

<sup>112</sup> In questo senso anche D. LUCINI PAIONI, *Ruolo e funzioni dell’associazionismo datoriale nella nuova geografia del lavoro: il caso Confimi – Apindustria Bergamo*, tesi di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro, Ciclo XXX.

Per avere politiche attive efficaci, nella loro definizione vanno coinvolti attori locali come le associazioni datoriali o gli enti di formazione<sup>113</sup>. Purtroppo, nell'attuale modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, il ruolo e l'apporto delle parti sociali e degli enti loro espressione, ai diversi livelli di intervento, resta residuale. Invece, un altro nodo che sembra destinato a diventare sempre più centrale e cioè la disciplina dei soggetti autorizzati in virtù di regimi speciali e agevolati ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003. Tale materia sembra oggi rivestire un ruolo cruciale: è mediante la disciplina dei regimi speciali di autorizzazione che entra in gioco l'insieme diversificato di attori sociali chiamati a concorrere alla strutturazione di specifici mercati transizionali (quelli che si strutturano tra la scuola e il lavoro, in specifici settori, comparti o aree territoriali), ma anche le piattaforme internet che sempre più strutturano veri e propri mercati del lavoro virtuali che sfuggono agli intermediari tradizionali<sup>114</sup>.

Di estrema importanza è anche lavorare sulla qualificazione degli operatori, che necessitano di un'apposita preparazione e sulla qualità dei progetti, che dovrebbero essere pensati per contesti specifici e destinati a gruppi precisi di individui, nonché, ovviamente, adeguatamente finanziati.

Molta attenzione va riposta su apprendistato e tirocini, due istituti che da tempo si contendono il primato di principale canale per l'inserimento occupazionale dei giovani. Per quanto riguarda, nello specifico, l'apprendistato, che è allo stesso tempo un contratto, un tassello del sistema di istruzione e formazione e uno strumento di politica attiva<sup>115</sup>, va necessariamente riconsiderato l'apporto della contrattazione territoriale.

È innegabile che la contrattazione territoriale stia assumendo un ruolo centrale nel quadro delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione e delle tutele sociali, come strumento volto a potenziare le realtà locali per competere in un'economia sempre più globalizzata. Tant'è che l'importanza del livello locale di regolazione è cresciuta molto negli ultimi anni nei paesi europei ed assume una particolare rilevanza in quei paesi che hanno una grande varietà regionale di sviluppo, come ad esempio l'Italia. Non mancano, infatti, autorevoli voci che sottolineano l'importanza di un approccio più aperto e decentralizzato alle

---

<sup>113</sup> Cfr. anche F. SEGHEZZI, M. TIRABOSCHI, *La falsa promessa delle (vecchie) politiche attive*, in Bollettino Adapt, 5 febbraio 2018.

<sup>114</sup> . CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 338/2017.

<sup>115</sup> Questa ultima dimensione dell'apprendistato (quella di politica attiva) è stata senza dubbio quella meno valorizzata sul piano normativo e su quello scientifico.

politiche di sviluppo, con una impostazione place-based che richiede la collaborazione attiva degli stakeholder locali<sup>116</sup>.

In questo quadro, l'attività che le associazioni datoriali stanno attuando, anche in materia di transizioni occupazionali, consistenti, in primis, nella contrattazione territoriale, le rende capaci di dotarsi di una maggiore chiarezza identitaria e di valorizzare il loro prezioso ruolo di strutture di servizio a sostegno dell'attività imprenditoriale e dei lavoratori.

In secondo luogo, le associazioni datoriali stanno oggi investendo nella creazione di reti di strutture collegate<sup>117</sup> per sviluppare l'alternanza, l'apprendistato, i servizi al lavoro, intervenendo così su una delle principali criticità del sistema italiano - la frammentazione e la mancanza di sistematicità delle azioni di politica attiva - che oggi ha necessariamente bisogno di tutti gli attori, non solo di coloro che sono specificatamente adibiti a questo, ma anche di imprese, sindacati, istituzioni locali, scuole, università. Tutti questi sono, per le imprese e per i territori, interventi di sistema preziosi per creare le condizioni della produzione e della crescita occupazionale.

In conclusione, si tenga presente che gli studi di relazioni industriali, anche in chiave comparata, hanno evidenziato sei attività ascrivibili tra le funzioni che esercitano le associazioni datoriali: a. la formulazione di linee di azione per gli associati; b. la rappresentanza degli interessi degli imprenditori nei riguardi dello Stato; c. la rappresentanza degli imprenditori nei riguardi dei mezzi di comunicazione dell'opinione pubblica; d. l'erogazione di prestazioni specialistiche nei confronti dei soci; e. la contrattazione collettiva; f. la composizione delle controversie economiche<sup>118</sup>.

Posta questa classificazione, che risulta essere una delle più esaustive in merito alle funzioni delle associazioni datoriali, è evidente come le politiche attive e le transizioni occupazionali non rientrino tra le attività che tradizionalmente hanno caratterizzato l'agire delle associazioni datoriali.

È altresì evidente come il ruolo che stanno iniziando ad assumersi le associazioni datoriali come intermediarie nel mercato del lavoro possa

---

<sup>116</sup> G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, Diritto delle Relazioni Industriali, N.1/XXI – 2011. La teoria dei mercati transizionali enfatizza l'importanza di strategie concertate di governo del mercato del lavoro mediante patti e convenzioni territoriali: in quest'ottica, decentramento e concertazione tra istituzioni e parti sociali sono le parole d'ordine al fine di costruire le condizioni della «occupabilità interattiva».

<sup>117</sup> Cfr. anche F. PASTORE, *Le difficili transizioni scuola-lavoro in Italia. Una chiave di interpretazione*, in *Economia dei Servizi, Mercati, Istituzioni, Management* 1/2012, pp. 109-128, secondo il quale la facilità con cui i giovani compiono la transizione dalla scuola al lavoro non dipende dalla singola istituzione ma dall'intero corpus di istituzioni e dal policy mix.

<sup>118</sup> A. GLADSTONE, *Analisi comparata delle associazioni degli imprenditori*, in J.P. WINDMULLER-A. GLADSTONE (a cura di), *Le organizzazioni degli imprenditori*, Edizioni lavoro, Roma, 1985, 7 ss.

configurare una loro nuova funzione, che si colloca a metà strada tra la rappresentanza degli interessi, l'erogazione di servizi agli associati e un'attività di *governance* pubblica.

Se, da un lato, autorevole dottrina ha sostenuto il carattere “di risposta” e non necessario dell'associazionismo datoriale, dall'altro lato, oggi, in tempi caratterizzati da un restringimento dei margini di manovra delle associazioni datoriali, causato in parte anche dal decisionismo governativo e dall'affermazione di movimenti politici ripiegati su istanze di disintermediazione sociale, il ruolo degli attori collettivi andrebbe preservato come elemento di fondamentale vitalità delle istituzioni democratiche. A maggior ragione, questo ruolo andrebbe preservato e incrementato a livello territoriale - anche mediante l'intervento delle associazioni datoriali nelle politiche attive del lavoro e nelle transizioni occupazionali - ove più le parti sociali possono spendersi per lo sviluppo locale.



## APPENDICE NORMATIVA

### **ACCORDO PER L'IMPLEMENTAZIONE DEL SISTEMA DUALE NELLA PROVINCIA DI VARESE**

Accordo territoriale per favorire l'utilizzo dell'istituto dell'apprendistato ex art. 43 d.lgs. 81/2015 e l'alternanza "scuola lavoro" ex articolo 1, commi 33 - 44, legge 107/2015

#### **TRA**

Confartigianato Imprese Varese, rappresentata dal Direttore Generale di Confartigianato Imprese Varese Dr. Mauro Colombo

Uniascom Confcommercio della provincia di Varese, rappresentata dal Segretario Generale Sergio Bellani

#### **E**

CISL Varese Laghi, rappresentata dal Segretario Generale Gerardo Larghi

#### **VISTI**

- il d.lgs. 81/2015, recante "disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7 della legge 10 dicembre 2014, n.183", ed in particolare gli art. 41, 42 e 43;
- il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 12 ottobre 2015 recante "Definizione degli standard formativi dell'apprendistato e criteri generali per la realizzazione dei percorsi di apprendistato, in attuazione dell'articolo 46, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81";
- la Raccomandazione UE 2013/c 120/01 sull'istituzione di una "Youth Guarantee" con l'obiettivo di garantire ai giovani di età inferiore a 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro;
- le Raccomandazioni del Consiglio Europeo del 29 maggio 2013, in base alle quali 16 stati membri (tra cui l'Italia) sono stati invitati a concentrarsi sulla riforma dell'istruzione e della formazione professionale per inserirvi una più forte componente di apprendimento basato sul lavoro;
- l'iniziativa lanciata dal Consiglio Europeo del 27 e 28 giugno 2013 di "alleanza europea per l'Apprendistato" con la partecipazione anche delle Parti Sociali per la promozione di apprendisti di alta qualità e dell'apprendistato basato sul lavoro;
- la Raccomandazione del Consiglio Europeo del marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini, con l'intendimento di migliorare gli standard qualitativi delle esperienze di tirocinio all'interno degli Stati membri;
- l'art. 18 della Legge 196/97 e il Decreto ministeriale 142/98 disciplinanti i tirocini curricolari.

- la Legge 107/15 di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti;
- La Guida operativa per la scuola dedicata alle nuove attività di alternanza scuola lavoro redatta dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca nel mese di ottobre 2015;
- l'Accordo siglato il 24 gennaio 2013 con cui il Governo, le Regioni e le Province autonome hanno adottato le Linee guida in materia di tirocini, che delineano un quadro comune di riferimento relativo ai tirocini extracurricolari;
- la D.G.R. 825 del 25 ottobre 2013 di Regione Lombardia recante la disciplina dei tirocini curricolari ed extracurricolari;
- La D.g.r. 23 dicembre 2015 - n. X/4676 recante "Disciplina dei profili formativi del contratto di apprendistato";
- l'accordo del 1° aprile 2015 per la promozione di azioni per favorire l'occupazione giovanile nelle imprese artigiane e nelle PMI della Provincia di Varese, firmato da Confartigianato Imprese Varese e CGIL della Provincia di Varese, CISL dei Laghi e UIL della provincia di Varese.

**Premesso che:**

- nel nostro paese, secondo le rilevazioni ISTAT, è presente un elevato tasso di disoccupazione (12,7% Italia, 8,2% Lombardia, 8,3% Varese), che nella fascia di età tra i 15 e i 24 anni raggiunge la soglia del 41,6%. La popolazione giovanile che studia e lavora risulta notevolmente ridotta rispetto alla media UE (3,7% rispetto al 12,9% UE) e risulta scarsamente diffuso il sistema duale di apprendistato (XV rapporto ISFOL);
- da diversi anni a livello europeo si è posta l'attenzione sui Neet (Not in Education, Employment or Training), giovani non più inseriti in un percorso scolastico/formativo ma neppure impegnati in un'attività lavorativa. In Italia la quota di giovani Neet è di molto superiore a quella della media europea. Secondo i numeri diffusi dall'Istat nel rapporto *Noi Italia 2014*, in Italia i «Neet» sono oltre due milioni e costituiscono circa il 24% dei giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni, una quota significativamente superiore a quella media dell'Unione Europea (15,9 %);
- a fronte di questa situazione di crisi, perdurante ormai da anni, è bene ricordare come il settore artigiano, delle pmi, del commercio, del turismo e dei servizi abbiano sempre avuto un ruolo determinante nell'avvio dei giovani al lavoro. In questi comparti, infatti, il contratto di apprendistato rappresenta tradizionalmente lo strumento privilegiato per la trasmissione delle competenze e per garantire una buona e stabile occupazione;
- per quanto riguarda la Provincia di Varese, nel 2014 si sono registrati 1808 avviamenti con contratti di apprendistato per giovani tra i 15 e i 24 anni.

In totale, poi, in provincia di Varese, sempre nel 2014, sono stati avviati 2519 apprendistati;

- le Parti riconoscono l'importanza del "sistema duale", cioè della integrazione tra scuola e lavoro perché istituti scolastici e di istruzione e formazione collaborino con i datori di lavoro per la formazione dei giovani. La metodologia didattica dell'alternanza formativa, allo stato attuale poco sviluppata, può costituire un fattore propulsivo per il contrasto della disoccupazione;

- in particolare, le parti credono che l'apprendistato di cui all'art. 43 del d.lgs. 81/2015 possa essere per i giovani una valida opportunità per raggiungere una qualifica o un diploma professionale, nonché un canale privilegiato per un loro ingresso qualificato e qualificante nel mercato del lavoro;

- le parti riconoscono altresì l'importanza di altri strumenti di avvicinamento dei giovani al mondo del lavoro, quali i tirocini curriculari ed extracurriculari, dei quali intendono farsi promotori. I tirocini possono rivelarsi utili all'orientamento professionale ed essere anche una buona occasione per accedere al mondo del lavoro;

- le parti intendono valorizzare anche l'alternanza scuola – lavoro, modello didattico che si è sempre più radicato negli anni anche in Italia e prevista specificamente dalla nuova riforma sulla scuola. L'alternanza scuola-lavoro intende fornire ai giovani, oltre alle conoscenze di base, quelle competenze necessarie a inserirsi nel mercato del lavoro, alternando le ore di studio a ore di formazione in aula e ore trascorse all'interno delle aziende, per garantire loro esperienza "sul campo" e superare il gap "formativo" tra scuola e mondo del lavoro in termini di competenze e preparazione.

#### **Considerato che**

- le parti riconoscono che la situazione di forte criticità occupazionale dei giovani richiede un impegno congiunto per l'individuazione di progetti e soluzioni, connotati da un elevato livello di innovazione culturale e normativo, che diano risposte concrete alle reali necessità del mondo del lavoro;

- con il presente accordo, le parti in epigrafe, ferme restando le norme di legge che disciplinano l'istituto, provvedono a definire gli elementi normativi ritenuti essenziali per consentire una fase di prima applicazione dei contratti di apprendistato di primo livello previsti all'art. 43 del d.lgs. 81/2015 e dell'alternanza scuola lavoro, in attesa della relativa regolamentazione della contrattazione collettiva di categoria nonché della pubblicazione di norme e regolamenti nazionali e regionali.

Tutto ciò premesso le Parti concordano quanto segue:

#### **ALTERNANZA SCUOLA - LAVORO E TIROCINI**

- La legge 107/2015, c.d. buona scuola, al fine di incrementare le opportunità di lavoro e le capacità di orientamento degli studenti, ha previsto che i percorsi di alternanza scuola-lavoro di cui al decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 siano attuati negli istituti tecnici e professionali per una durata complessiva, nel secondo biennio e nell'ultimo anno del percorso di studi, di almeno 400 ore e, nei licei, per una durata complessiva di almeno 200 ore nel triennio.

- Il nostro ordinamento prevede anche la possibilità di svolgere tirocini. I tirocini curricolari sono indirizzati a studenti e fanno parte di un percorso di istruzione e formazione e perseguono la finalità di arricchire e completare la formazione teorica con un'esperienza in un contesto lavorativo. I tirocini extracurricolari sono invece destinati a inoccupati, disoccupati e a giovani che hanno concluso il loro percorso di istruzione o formazione; la loro finalità è quella di agevolare il passaggio dalla scuola al lavoro e di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro.

- Le parti intendono promuovere mediante una sensibilizzazione del mondo imprenditoriale del territorio l'attivazione di percorsi di alternanza scuola – lavoro e di tirocinio, quali reali strumenti di avvicinamento e di inserimento nel mondo del lavoro.

- Le parti intendono supportare le imprese che vogliono inserire nella realtà produttiva dei giovani attraverso l'alternanza scuola – lavoro o attraverso i tirocini, mediante consulenze mirate e un attento tutoraggio e accompagnamento al lavoro. Ciò significa anche fornire, in collaborazione con gli Enti Scolastici e Accreditati, consulenza ad aziende e lavoratori negli adempimenti burocratici, nella definizione dei percorsi formativi personalizzati, nella attestazione/ certificazione delle competenze conseguite, nonché nella individuazione e richiesta degli "incentivi" disponibili in caso di assunzione dei giovani.

- Le parti si offrono come intermediari tra le istituzioni formative e scolastiche e le aziende del territorio. Le parti condividono l'obiettivo di collaborare con le istituzioni preposte per favorire un rinnovato scambio di esperienze e culture tra il mondo del lavoro e le istituzioni formative in una logica fattiva e strutturata, finalizzata ad integrare la formazione dei giovani.

#### **APPRENDISTATO EX ART. 43 D. LGS. 81/2015**

##### **Art. 1 - Ambito di applicazione**

Le Parti convengono che la disciplina del presente accordo abbia efficacia per le assunzioni con apprendistato di primo livello nelle imprese e nelle PMI che applicano i Contratti Collettivi Artigiani Confartigianato o del Commercio e Turismo Confcommercio sottoscritti dalle parti in epigrafe.

La disciplina del rapporto di lavoro di apprendistato prevista nel presente accordo è da riferire esclusivamente all'attività, ivi compresa quella formativa, svolta in Azienda. La restante parte didattico formativa si svolge sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica, ivi compresi gli aspetti assicurativi e di tutela della salute e della sicurezza degli studenti.

#### **Art. 2 Età di assunzione**

Possono essere assunti con il contratto di apprendistato di primo livello, in tutti i settori di attività, i giovani che hanno compiuto i 15 anni di età e fino al compimento dei 25.

#### **Art. 3 Durata dell'apprendistato di primo livello**

La durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica o del diploma da conseguire. La durata massima non può in ogni caso essere superiore a tre anni o a quattro anni nel caso di diploma professionale quadriennale.

#### **Art. 4 Forma e contenuto del contratto**

Il contratto di apprendistato è stipulato in forma scritta. Il contratto di apprendistato contiene, in forma sintetica, il piano formativo individuale predisposto dalla istituzione formativa con il coinvolgimento dell'impresa.

#### **Art. 5 Periodo di prova**

Il periodo di prova è pari a tre mesi.

Scaduto il periodo di prova senza che sia intervenuta il recesso, l'assunzione del lavoratore diviene definitiva e l'anzianità di servizio decorrerà dal giorno dell'assunzione stessa.

#### **Art. 6 Computo dei periodi di sospensione nell'ambito del rapporto di apprendistato**

Per i contratti di apprendistato stipulati nei casi di sospensione del rapporto di lavoro per il verificarsi di eventi di malattia, infortunio o altra causa di sospensione involontaria del rapporto di lavoro, superiore a 30 giorni, la durata del rapporto di apprendistato può essere prorogata oltre la scadenza iniziale, secondo quanto previsto dai contratti collettivi.

#### **Art. 7 Retribuzione**

- Per le ore di formazione svolte dall'apprendista nell'istituzione formativa (c.d. formazione esterna): il datore di lavoro è esonerato da ogni obbligo retributivo così come previsto dall'art. 43, comma 7, Legge 81/2015

- Per le ore di formazione svolte dall'apprendista a carico del datore (c.d. formazione interna): è riconosciuta al lavoratore una retribuzione pari al 10% di quella che gli sarebbe dovuta così come previsto dall'art. 43, comma 7, Legge 81/2015;

- Per le ore di lavoro svolte dall'apprendista, oltre il cd. "orario ordinamentale" il trattamento economico è determinato dall'applicazione delle

percentuali riportate di seguito sulla retribuzione tabellare del corrispondente livello che verrà raggiunta al termine dell'apprendistato.

Le parti concordano che in nessun caso la retribuzione globale di fatto dell'apprendista potrà superare la retribuzione globale di fatto del lavoratore inquadrato nella categoria di destinazione, al netto delle ritenute previdenziali.

Per i contratti di apprendistato della durata di tre anni:

Primo anno	Secondo anno	Terzo anno
55%	65%	75%

Per i contratti di apprendistato della durata di quattro anni:

Primo anno	Secondo anno	Terzo anno	Quarto anno
50%	60%	70%	80%

Al fine di un corretto calcolo della retribuzione dell'apprendista il piano formativo individuale deve prevedere ed evidenziare la suddivisione delle ore, preferibilmente per gruppi, in ore di formazione svolte dall'apprendista nell'istituzione formativa (c.d. formazione esterna), ore di formazione svolte dall'apprendista a carico del datore (c.d. formazione interna) e ore di lavoro svolte dall'apprendista, oltre il cd. "orario ordinamentale". Qualora dovessero intervenire modifiche al piano formativo individuale, le stesse dovranno essere comunicate entro 5 giorni.

Gli istituti contrattuali, per quanto di competenza del datore di lavoro, la cui maturazione e importo sono calcolati in base alla retribuzione (quali, a titolo di esempio, malattia ed infortuni), vanno riproporzionati alle percentuali retributive e prendendo a riferimento il piano formativo di cui ai commi precedenti.

#### **Art. 8 Piano formativo individuale (PFI)**

Il piano formativo individuale definisce il percorso formativo del lavoratore in coerenza con il profilo formativo relativo alla qualifica da raggiungere e con le competenze ed abilità già possedute dallo stesso. Esso inoltre indica i contenuti e le modalità di erogazione della formazione nonché il nome del tutor nell'ambito del contratto di apprendistato.

L'art. 42 c. 1 del d.lgs. 81/2015 prevede che nell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore il piano formativo

individuale venga predisposto dall'istituzione formativa con il coinvolgimento dell'impresa.

#### **Art. 9 Requisiti del datore di lavoro**

Ai fini della stipula dei contratti di apprendistato di primo livello, il datore di lavoro deve possedere i seguenti requisiti:

- a) Capacità strutturali, ossia spazi per consentire lo svolgimento della formazione interna e in caso di studenti con disabilità, il superamento o abbattimento delle barriere architettoniche;
- b) Capacità tecniche, ossia una disponibilità strumentale per lo svolgimento della formazione interna, in regola con le norme vigenti in materia di verifica e collaudo tecnico, anche reperita all'esterno dell'unità produttiva;
- c) Capacità formative, garantendo la disponibilità di uno o più tutor aziendali.

#### **Art. 10 Tutor**

Per l'attivazione del contratto di apprendistato è necessaria la presenza di un tutor formativo e di un tutor aziendale, che devono essere individuati nel piano formativo.

Per ogni apprendista l'istituzione formativa individua un tutor formativo e l'azienda individua un tutor aziendale che durante l'intera durata del periodo di apprendistato presiedono all'integrazione della formazione e dell'attività didattica con l'attività lavorativa.

In particolare, al tutor aziendale, in possesso di coerente e adeguata professionalità, è affidato il coordinamento delle diversità previste dal percorso formativo. Il tutor aziendale cura, a titolo esemplificativo:

- L'accoglienza e l'accompagnamento all'inserimento formativo nei processi di lavoro;
- La facilitazione e il sostegno all'apprendimento tramite i momenti dell'alternanza formativa tra teoria e pratica;
- Il monitoraggio dell'attività formativa.

#### **Art. 11 Profili formativi dell'apprendistato**

L'organizzazione didattica dei percorsi di formazione in apprendistato si articola in periodi di formazione interna ed esterna. I percorsi sono concordati dall'istituzione formativa e dal datore di lavoro e attuati sulla base del protocollo previsto all'art. 43 c.6 del d.lgs. 81/2015, nonché di quanto previsto dal decreto del Ministero del Lavoro e della Politiche sociali del 12 ottobre 2015 e dalla D.G.R. 23 dicembre 2015, n. X/4676 Regione Lombardia.

Le attività di formazione interna ed esterna si integrano ai fini del raggiungimento dei risultati di apprendimento dei percorsi ordinamentali.

Per quanto riguarda gli standard formativi si rinvia a quanto previsto dal decreto del Ministero del Lavoro e della Politiche sociali del 12 ottobre 2015, nonché dalla D.G.R. 23 dicembre 2015, n. X/4676 Regione Lombardia.

#### **Art. 12 Ferie**

Le ferie e i permessi festività soppresse – per i quali si applicano le relative disposizioni del CCNL – sono fruiti collettivamente dagli apprendisti durante l'anno scolastico in piena coincidenza con il periodo di sospensione dell'attività didattica secondo il calendario dell'istituto e, al termine delle lezioni, per la parte residua, nel periodo indicato dall'azienda al fine di favorire la proficua pianificazione e l'efficacia del piano formativo aziendale.

#### **Art. 13 Monitoraggio e Osservatorio**

Le parti firmatarie del presente accordo si impegnano a costituire un Gruppo di Coordinamento finalizzato a monitorare, anche in collaborazione con gli istituti scolastici e di formazione, l'utilizzo dei contratti di apprendistato e la stipula di convenzioni per la realizzazione di stage e tirocini. Il Gruppo, monitora, altresì, l'avanzamento delle iniziative e delle attività previste dall'accordo, coordina le iniziative di comunicazione riferite all'accordo stesso, individua e promuove le “buone prassi” sperimentate ed identificate in collaborazione con i diversi attori del territorio necessariamente coinvolti nelle attività.

#### **Art. 14 Decorrenza**

La presente disciplina decorre dalla data di sottoscrizione del presente accordo e si applica ai rapporti di lavoro instaurati successivamente a tale data.

#### **Art. 15 Cedevolezza Accordo**

Per quanto non espressamente previsto dal presente accordo si rinvia alle vigenti norme di legge e regolamenti, nonché a quanto previsto per l'apprendistato professionalizzante dai CCNL di lavoro di riferimento.

La disciplina del presente accordo ha carattere sussidiario e cedevole rispetto alla eventuale successiva contrattazione nazionale e regionale sullo stesso tema nonché rispetto a norme e regolamenti di emanazione nazionale e regionale.

#### **Art. 16 Assistenza Tecnica**

La stesura del presente accordo e la sua implementazione avviene con la collaborazione tecnica e scientifica di ADAPT, Associazione per gli studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e sulle Relazioni Industriali.

Varese, 2 febbraio 2016

Confartigianato Imprese Varese - Mauro Colombo

Confcommrcio Uniascom - Sergio Bellani

CISL Varese Laghi - Gerardo Larghi



## BIBLIOGRAFIA

A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali»*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, fasc. 3, 2012, pagg. 555-581

A. ALAIMO, F. MAZZEO, *Sostegno all'occupazione giovanile, politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego: verso nuovi livelli di cooperazione e integrazione a livello europeo*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 3, 2015, pag. 177

C. ALESSI, *Flessibilità del lavoro e giovani*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2015, pagg. 307 – 320

I. ALVINO, *I micro sistemi dei rinvii al contratto collettivo nel d.lgs. 81/2015: il nuovo modello della competizione fra i livelli della contrattazione collettiva*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.4, 2016, pag. 65

A. ASNAGHI, *Senza interventi urgenti, apprendistato ad applicabilità limitata*, in *Bollettino Adapt* 27 aprile

M. AVOLA, L. AZZOLINA, M. CUTTONE, *Le politiche del lavoro e i servizi per l'impiego: eredità passate e opportunità di innovazione*, in *Politiche Sociali*, fasc. 2, 2017, pagg. 317-334.

E. BALLETTI, *Le politiche attive e passive per l'occupazione alla luce del Jobs Act*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro* agosto/settembre 2016 - n. 8/9, pagg. 543-566

A. BALSAMO, *Apprendistato “duale”. Prime valutazioni sull'accordo interconfederale e i suoi effetti in materia di retribuzione*, in *Bollettino Adapt*, 23 maggio 2016

A. BALSAMO, *Il ruolo delle reti territoriali e digitali nella transizione scuola-lavoro*, tesi di dottorato in formazione della persona e mercato del lavoro, Ciclo XXVI

G. BERTAGNA, *L'apprendistato per l'espletamento del diritto – dovere di istruzione e formazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, N. 4/XIX – 2009, pagg. 957 - 968

G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 16, 2013

B. BERTARINI, *L'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro: prime osservazioni*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, fasc. 2, 2015, pag. 367

S. BINI, *Quali relazioni industriali nell'epoca della globalizzazione?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 2, 2014, pagg. 431 – 451

- M. BOATI, *Il Jobs Act alla prova delle politiche attive*, in Guida al lavoro n. 50, 2016, pagg.18-20
- M. BOATI, *Servizi per il lavoro, due decreti in un unico ibrido*, in Guida al Lavoro n.23, 2018, pagg. 23-25
- L. BOBBA, *Il rilancio dell'apprendistato per un sistema duale italiano*, in Osservatorio Isfol, n. 3, 2015, pagg. 13-18
- G. BOCCHIERI, *Apprendistato per qualifica e diploma professionale, al via il sistema duale*, in Guida al Lavoro n. 3, 2016
- G. BOCCHIERI, *Apprendistato duale presto operativo*, in Il Quotidiano del Lavoro, Il Sole 24 Ore, 31 maggio 2016, pag. 45
- G. BOCCHIERI, *Apprendistato duale, le precisazioni degli accordi collettivi*, in Guida al Lavoro, il Sole 24 Ore, n. 24, 2016, pagg. 34 -39
- G. BOCCHIERI, *C'è il licenziamento se si manca l'obiettivo formativo*, in Il Quotidiano del Lavoro, Il Sole 24 Ore, 31 maggio 2016, pag. 45
- G. BOCCHIERI, *Formazione in aula non retribuita*, in Il Quotidiano del Lavoro, Il Sole 24 Ore, 31 maggio 2016, pag. 45
- C. BORZAGA, G. BRUNELLO, *L'impatto delle politiche attive del lavoro in Italia*, Edizioni scientifiche italiane, 1997
- A. BOSCO, *Apprendistato di primo livello, gli sgravi applicabili nel 2017*, in Il Quotidiano del Lavoro, 6 febbraio 2017
- U. BURATTI, *Come cambia l'apprendistato dopo il Decreto Legislativo 81/2015*, in Bollettino Adapt 2 luglio 2015
- U. BURATTI, S. CAROLI, E. MASSAGLI (a cura di), *gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 42, 2015
- L. BURRONI e F. RAMELLA, in *Negoziare, regolare e promuovere lo sviluppo locale*, in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, fasc. 1, 2015, pagg. 49 – 63
- E. CANNARSI, *Sindacato di imprese*, Edizioni scientifiche italiane, 1992
- F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (l'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi unico")*, Cedam, Milano, 2012
- F. E. CAROLEO, F. PASTORE, *La disoccupazione giovanile in Italia. La riforma dei sistemi di istruzione e di formazione professionale come alternativa alla flessibilità numerica per accrescere l'occupabilità*, in Economia e Lavoro, fasc. 2, 2009
- L. CAROLLO, *Il contratto di apprendistato nel d.lgs. 81/2015*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 286/2015
- L. CAROLLO, *Il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere*, Giuffrè Editore, Milano, 2014

E. CARMINATI, S. FACELLO, D. PAPA, *L'attuazione della Legge Biagi nella contrattazione collettiva*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè Editore, Milano, 2011, pag. 139 ss.

B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT, 326/2017

B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 283/2015

L. CASANO, *Il sistema della formazione continua nel decreto legislativo n. 150/2015*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 2016, pag. 455

L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 338/2017.

L. CASANO, *Le transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro: dieci domande di ricerca*, in *Bollettino Adapt* 27 febbraio 2017

M. CASCIA, *Prospettive del dopo Jobs Act: politiche attive, strumenti di flessibilità, apprendistato*, in *Bollettino Adapt* 14 novembre 2016

M. CATINO, *Le trasformazioni delle associazioni imprenditoriali: verso l'attivazione della rete associativa*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1, 2006, p. 3

G. P. CELLA, *La rappresentanza attraverso soggetti collettivi: rispecchiare o interpretare*, in *Stato e mercato*, Fasc. 2, agosto 2003, pag. 234

A. COCOZZA, *Formazione, mercato del lavoro e impresa*, in P. Gelmini, M. Tiraboschi, *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè editore, collana Adapt – Fondazione Marco Biagi, n. 13/2006, pagg. 311 – 331

D. COMANDE', *Il diritto del lavoro al "plurale" (Regioni e modelli regolativi differenziati dell'apprendistato professionalizzante)*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT – 64/2007

C. CORDELLA, *Note ai profili formativi nel contratto di apprendistato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Ediesse, Roma 2015, pagg.113 – 125

M. CORTI, A. SARTORI, *I decreti attuativi del Jobs Act: servizi per l'impiego e politiche attive (rinvio), agenzia ispettiva unica, semplificazioni*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.1, 2016, pag. 2

M. CORTI, A. SARTORI, *Legislazione in materia di lavoro i decreti attuativi del Jobs Act: servizi per l'impiego e politiche attive (rinvio), agenzia*

*ispettiva unica, semplificazioni*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.1, 2016, pag. 2

P. COTIGNOLI, *Sistemi di politiche attive: per quale mercato del lavoro?*, in *Guida al Lavoro* fasc.5, 2017, pagg. 37-39

C. CROCETTA, *Modelli statistici per l'analisi della transizione università-lavoro*, in *Determinazione e previsione di rischi sociali e sanitari*, n. 4, Cleup, Padova, novembre 2003

S. D'AGOSTINO, *La regolazione e l'utilizzo dell'apprendistato in Italia*, in *Osservatorio Isfol*, fasc. 3, 2015, pagg. 19-26

S. D'AGOSTINO, *L'apprendistato di primo livello: problemi e prospettive*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 4, 2008, pag. 1031 ss.

E. D'ALESSANDRO, *Apprendistato di primo livello: quando e come attivare il contratto*, in *Ipsa Quotidiano*, 14 giugno 2016

E. D'ALESSANDRO, *Apprendistato dopo il Jobs act, linee guida per il datore di lavoro*, in *Ipsa Quotidiano*, 5 luglio 2016

L. D'ARCANGELO, *Giovani, occupazione, welfare: il quadro delle misure per il lavoro tra vecchie e nuove proposte*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fasc. 3, settembre 2017

L. D'ARCANGELO, in *Contrattazione territoriale e sviluppo locale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012

L. D'ARCANGELO, *Ruolo e funzioni della contrattazione territoriale nelle tutele per il lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 2014, pag. 401

A. D'ASCENZO, *I nuovi criteri per l'accreditamento dei servizi per il lavoro nel Decreto Ministeriale dell'11 gennaio 2018*, in *Bollettino Adapt* del 23 aprile 2018

M. D'ONGHIA, *L'ennesimo (inutile) intervento del legislatore sul contratto di apprendistato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, fasc. 4, 2014, pagg. 745 – 762

M. D'ONOFRIO, M. MAROCCO, *Sistemi di governance pubblico-privato dei servizi al lavoro: un'indagine territoriale*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Fasc. 1, maggio 2013, pagg.3-22.

A. DE FELICE, in *Potere locale e metodo concertativo fra i due secoli. Cronaca di una bruciante illusione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, fasc. 1, 2015, pagg. 79 – 95

M. DEL CONTE, *La riforma della contrattazione decentrata: dissoluzione o evoluzione del diritto del lavoro?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.1, 2012, pag. 24

- M. DEL CONTE, *Lavoro, relazioni sindacali e politica industriale dopo l'accordo sulla rappresentanza*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.3, 2013, pag. 618
- M. DEL CONTE, *La regolazione del mercato del lavoro dopo il Jobs Act – parte I premesse e prospettive del Jobs Act*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.4, 2015, pag. 939
- M. DELFINO, *Giovani e formazione nelle normative europee: l'apprendistato*, in *Working Papers del Centro studi di diritto del lavoro europeo “Massimo D’antona”* 2012, <http://csdle.lex.unict.it/>
- A. DI CASOLA, A. TROJSI, *“Nuovo” apprendistato e competenze regionali*, in *Diritti Regionali*, 18 gennaio 2012, <https://dirittiregionali.org>
- A. DI CASOLA, *Il punto su apprendistato e competenze regionali*, in *Diritti Regionali*, 23 giugno 2011, <https://dirittiregionali.org>
- A. DI CASOLA, *Il punto su formazione professionale e competenze regionali*, in *Diritti Regionali*, 16 giugno 2011, <http://dirittiregionali.org/>
- P. DI NUNZIO, *La nuova disciplina dell'apprendistato*, in *Guida al Lavoro*, il Sole 24 Ore, n. 27/2015, pagg. 32 -24
- A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *Lavoro e diritto*, fasc. 2, 2016, pagg. 297-312
- S. FAGNONI, P.A. VARESI, *Apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il testo Unico ed i più recenti interventi legislativi*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 1, 2015, pagg. 155 – 181
- M. FAIOLI, *Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto “riflessivo” al mercato del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 2012, pag. 376
- G. FALASCA, C. VALSIGLIO, *Apprendistato*, Le Opere del Sole 24 Ore, Il Sole 24 Ore, Milano 2015
- G. FALASCA, *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego nella legislazione nazionale e regionale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.3, 2006, pag. 654
- M. FALSONE, *I rinvii alla contrattazione collettiva nel decreto legislativo 81/2015*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.4, 2016, pag. 1073
- F. FEDELE, M. GIACCONE, *Futuro artigiano e sfide per una nuova mutualità*, Nerbini Editore, Firenze, 2016
- P. FELTRIN, S. ZAN, *Un viaggio nel sistema di rappresentanza degli interessi imprenditoriali*, in *Quaderni di rassegna sindacale*, fasc. 4, 2011, pagg. 147 – 162

P. FELTRIN, *Rappresentatività e rappresentanza delle associazioni datoriali: dati, sfide, problemi*, in Quaderni di Rassegna Sindacale, fasc. 4, 2011, pag. 67 ss.

P. FELTRIN, S. ZAN, *Imprese e rappresentanza. Ruolo e funzioni delle associazioni imprenditoriali*, Carocci Editore, Roma, 2014

V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo?*, in Lavoro e diritto, Fascicolo 2, 2016, pagg. 267-280

M. FRANCHI, *Riforma del collocamento e decentramento delle politiche del lavoro: nuovi servizi per favorire l'occupazione*, in Autonomie locali e servizi sociali, Fasc. 1, aprile 2000

L. FREY, G. CROCE, T. TAGLIAFERRI, *Mercati del lavoro locali e politiche dell'occupazione e del lavoro*, Franco Angeli Editore, Milano, 1998

D. GAMBARDELLA, R. LUMINO, G. ORIENTALE CAPUTO, *Uniformare i trattamenti e gestire le diseguaglianze: la profilazione e le politiche attive del lavoro*, in Politiche Sociali, Fasc. 2, maggio-agosto 2017.

D. GAROFALO, *Il ruolo dell'apprendistato nel sistema di istruzione e formazione professionale*, in P. Gelmini, M. Tiraboschi, *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè editore, collana Adapt – Fondazione Marco Biagi, n. 13/2006, pagg. 413 – 445

D. GAROFALO, *L'apprendistato tra sussidiarietà verticale e orizzontale*, Working Paper Adapt n. 14/2005

D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e apprendistato: un intervento inevitabile*, in Il lavoro nella giurisprudenza, Wolters Kluwer Italia, fasc. 12, 2015

R. GIOVANI, *La riforma degli assetti contrattuali nell'artigianato: un modello originale*, in Diritto delle Relazioni Industriali, fasc. 3, 2004, pagg. 496 – 505

P. GRASSELLI, C. MONTESI, *Le politiche attive del lavoro nella prospettiva del bene comune*, Franco Angeli Editore, Milano, 2010

A. GRIECO, *Problemi e prospettive della transizione scuola-lavoro*, in Diritto delle relazioni industriali, fasc. 3, 2009, pagg. 644-675

E. GUALMINI, R. RIZZA, *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in Stato e mercato, Fasc. 2, agosto 2011, pagg. 195-221

S. IMBRIACI, C. VALSIGLIO, *Agevolazioni contributive nella nuova disciplina dell'apprendistato*, in Guida al Lavoro, il Sole 24 ore, n. 25/2016, inserto pagg. 47 -55

- O. LACQUA e A. ROTA PORTA, *Per l'apprendistato un anno in più ad aliquote ridotte*, in *Il Quotidiano del Lavoro*, Il sole 24 ore, 16 gennaio 2017
- L. LANZALACO, *Le associazioni imprenditoriali tra eredità storica e sfide del futuro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 1, 2006, p. 23
- A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lavoro e Diritto*, Fasc. 2, primavera 2016, pag. 237 ss.
- A. LASSANDRI, *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, Giuffrè Editore, Milano, 2001
- S. LEONARDI, *Fusioni organizzative e associazionismo datoriale: quali riflessi sul sistema contrattuale*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, fasc. 4, 2011, p. 125
- A. LEVI, *Il contratto di apprendistato riformato, tra finalità occupazionali ed esigenze formative*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.3, 2013, pag. 577
- A. LEVI, *Il diritto del lavoro di fronte all'esigenza di tutela occupazionale: dal contratto di apprendistato, al contratto a tutele crescenti*, in *Quaderni di Economia del Lavoro*, fasc. 103, 2015, pagg. 245 - 259
- A. LEVI, *Il Jobs Act e l'obiettivo della definizione di una disciplina organica dei contratti di lavoro. Il banco di prova dell'apprendistato*, in A. RUSSO, F. BASENGHI, M. ESPOSITO, *Flessibilità, sicurezza e occupazione alla prova del Jobs Act*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, pagg. 269 - 291
- M. LOZITO, *Tendenze della contrattazione nazionale in materia di contratto a termine, part-time e apprendistato professionalizzante*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", IT 186/13
- V. LUCIANI, *La riforma dell'apprendistato: rapporto con il contratto a tutele crescenti e "riordino" delle fonti di regolazione*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 301/2016
- S. MALANDRINI, *L'obbligo di adesione agli interventi di politiche attive del lavoro: breve disamina ragionata dell'evoluzione del contesto normativo*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 3, 2012, pagg. 211-218
- S. MALANDRINI, *Contrattazione territoriale e mercato del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 2014, pag. 487
- E. MANDRONE, *La ricerca del lavoro in Italia: l'intermediazione pubblica, privata e informale*, in *Politica economica*, Fasc. 1, aprile 2011
- A. MARCIANO', *L'associazionismo imprenditoriale nel moderno sistema di relazioni industriali*, Giappichelli Editore, Roma, 2016
- A. MARTINELLI (a cura di), *L'azione collettiva degli imprenditori italiani*, Edizioni di Comunità, Roma, 1994

E. MASSAGLI, *Alternanza: un grande errore di mira*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione giovanile*, Adapt Labour Studies, e-book n. 10, 2013, pagg. 333-337

E. MASSAGLI, *Apprendistato e occupazione giovanile: il quadro italiano*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè Editore, 2011, pagg. 36 – 50

E. MASSAGLI, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Ed. Studium, Roma, 2016

M. MASSAINI, *Apprendistato di primo e terzo livello: criteri di calcolo della retribuzione*, in Ipoa Quotidiano, 24 giugno 2016

L. MATTINA, *Sfide e prospettive per le organizzazioni imprenditoriali in Italia*, in Quaderni di rassegna sindacale, fasc. 4, 2011, pagg. 91 – 115

G. NICOLINI, *I servizi delle associazioni di imprenditori*, in Quaderni di rassegna sindacale, fasc. 4, 2011, pagg. 243 – 264

L. OLIVIERI, *I servizi pubblici per l'impiego tra inadeguatezza strutturale e scarsità di risorse in attesa dell'agenzia nazionale per l'occupazione*, in Diritto delle Relazioni Industriali, fasc.1, 2015, pag. 268

V. PACETTI, *La governance locale nella crisi: gli attori e gli strumenti*, in Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, fasc. 1, 2015, pagg. 65 – 78

D. PAPA, *Il contratto di apprendistato. Contributo alla ricostruzione giuridica della fattispecie*, Giuffrè Editore, Milano, 2010

V. PAPA, *L'attività sindacale delle associazioni datoriali*, Giappichelli Editore, Torino, 2017

P. PASCUCCI *La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e ... domani (ovvero prima e dopo l'art. 11 d.l. 138/2011)*, in Diritto delle Relazioni Industriali, fasc. 4, 2011, pagg. 971-1012

P. PASCUCCI, *L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini?*, in Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, fasc. 139, 2013, pagg. 415-428

P. PASTUCCI, *Servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità nella legge n. 92 del 2012. Una prima ricognizione delle novità*, in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, fasc. 3, 2012, pagg. 453-512

P. PERULLI, M. CATINO, *Le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale: verso uno sperimentalismo istituzionale*, in Stato e mercato, Fasc. 2, agosto 1997, pag. 219 ss.

S. PIRRONE, P. SESTITO, *Mercato del lavoro, sistemi di protezione sociale, libertà di iniziativa economica privata. dal collocamento pubblico ai*



*servizi per l'impiego: dieci anni di evoluzione normativa per una riforma incompiuta*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.3, 2006, pag. 611

H. PITKIN, *The concept of representation*, University of California Press, 1967

A. PIZZORNO, *Sulla teoria della scelta democratica*, in *Stato e Mercato*, fasc. 7, 1983, pagg. 33 - 34

N. PORELLI, in *L'apprendistato di primo livello nel Jobs Act: gli incentivi e il costo del lavoro tra il d.lgs. n. 81 e il d.lgs. n. 150*, in *Bollettino Adapt* 5 ottobre 2015

M. PRIOSCHI, *L'apprendistato, senza recesso, è a tempo indeterminato*, in *Il Quotidiano del Lavoro*, 16 marzo 2016

G. PROIA, in *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, in M. PERSIANI E F. CARINCI (a cura di), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Milano, 2014, pagg. 671- 712

P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato. Assumere, gestire, formare*, Wolters Kluwers, Milano, 2014

I. REGALIA, in *Negoziare sul territorio. Un'introduzione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, fasc. 1, 2015, pagg. 3 – 13

I. REGALIA, in *Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione a livello locale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, fasc. 1, 2015, pagg. 97 – 111

M. RUSCIANO, *Il "sistema" della formazione: scuola, università e impresa*, in P. Gelmini, M. Tiraboschi, *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè editore, collana Adapt – Fondazione Marco Biagi, n. 13, 2006, pag. 299 – 309

F. SANGALLI, *Manufatti organizzativi. Modelli e percorsi di sviluppo organizzativo di Confartigianato Imprese in Lombardia*, Franco Angeli Editore, Milano, 2011

C. SANTORO, *L'attività di vigilanza sui tirocini*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.1, 2014, pag. 255

G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino Editore, Bologna, 2013

A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.1, 2016, pag. 19

G. SATERIALE, *Il Piano del lavoro: nuove pratiche di concertazione territoriale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, fasc. 1, 2015, pagg. 15 – 27

S. SCARPONI, in *Il rapporto tra legge e contrattazione collettiva a livello aziendale o territoriale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, fasc. 1, 2015, pagg. 114 – 125

A. SERVIDORI, *Jobs act, dalla parte del lavoro, delle politiche attive e del nuovo sistema di protezione sociale*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, n. 3, 2016, pagg. 100-103

S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo – contrattualismo, analisi storico – comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato, capitolo V, organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: il caso italiano*, Collana ADAPT - Fondazione “Marco Biagi” n. 16, Giuffrè Editore, Milano, 2008

W. STREECK, P.C. SCHMITTER, *Comunità mercato, stato e associazioni. Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in *Stato e Mercato*, fasc. 13, 1985, pag. 47-86

T. TREU, *Istituzioni e regole del mercato del lavoro. Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.3, 2017, pag. 597

M. TIRABOSCHI, *Le politiche del lavoro dopo il referendum costituzionale: ripartire dai territori, rinnovare la rappresentanza*, in *Bollettino ADAPT*, 13 novembre 2016

M. TIRABOSCHI, *Alternanza formativa e apprendistato: il ruolo della contrattazione*, in *Contratti & Contrattazione Collettiva* fasc. 12, 2016, pagg. 4-5

M. TIRABOSCHI, *Conversione o semplice trasformazione dei contratti per l'applicazione delle cosiddette tutele crescenti?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 2, 2015, pagg. 518 – 522

M. TIRABOSCHI, *Cosa intendiamo quando parliamo di occupabilità*, in *Bollettino Adapt* 26 gennaio 2016

M. TIRABOSCHI, *Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, in P. Gelmini, M. Tiraboschi, *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè editore, collana Adapt – Fondazione Marco Biagi, n. 13, 2006, pagg. 3 – 44

M. TIRABOSCHI, *Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al d.lgs. 167/2011 e all'art. 11 del d.l. 138/2011, convertito con modifiche in L. 148/2011*, Giuffrè Editore, Milano, 2011

M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 21/2004

M. TIRABOSCHI, U. BURATTI, C. PIOVESAN, *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, Working Paper Adapt, 7 maggio 2014, n. 156, [www.fareapprendistato.it](http://www.fareapprendistato.it)

S. VACCARO, in *La sperimentazione Enel di apprendistato in alternanza scuola – lavoro*, Osservatorio Isfol, V, n. 3, 2015, pagg. 27-39

L. VALENTE, *I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3, 2017, pag. 729 ss.

P.A. VARESI, *I servizi per l'impiego, un nuovo ruolo delle strutture pubbliche nel mercato del lavoro*, Franco Angeli editore, Milano, 2007

S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.2, 2016, pag. 471

S. VERGARI, *Verso il sistema unitario dei servizi per il lavoro*, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc.3, 1 settembre 2017, pag. 477

P. VESAN, *La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia?*, in *Politiche Sociali*, Fasc. 3, 2014

L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della "Dote" in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Fasc. 1, 2011, pagg. 43 – 57

S. ZAN, *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, in <http://www.italianieuropei.it/>

S. ZAN, *La crisi delle associazioni di rappresentanza*, il Mulino, 1997

S. ZAN, *Segnali di novità nel sistema di rappresentanza degli interessi in Italia*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, fasc. 4, 2011, pagg. 47 – 66

P. ZARATTINI, *Apprendistato duale, standard formativi operanti in tutte le Regioni*, in *Ipsos Quotidiano*, 5 luglio 2016

L. ZOPPOLI, in *Istituzioni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, fasc. 1, 2015, pagg. 29 – 48

L. ZOPPOLI, *Le fonti (dopo il Jobs Act): autonomia ed eteronomia a confronto*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 284/2015

L. ZOPPOLI, *Sindacati e contrattazione collettiva: vecchi stereotipi o preziosi ingranaggi delle moderne democrazie?*, in *Lavoro e Diritto*, fasc. 3, 2015, pagg. 415 – 433

## **SITOGRAFIA**

Anpal.gov.it

Asarva.org (Confartigianato Imprese Varese)

Bollettinoadapt.it

Cedefop.europa.eu  
Censis.it  
Cliclavoro.gov.it  
Confartigianato.it  
Confartigianato-lombardia.it  
Europa.eu  
Eurparl.europa.eu  
Faredottorato.it  
Garanziagiovani.gov.it  
Gefo.servizirl.it/dote  
Inapp.org  
Ipsoa.it/lavoro  
Isfol.it  
Istat.it  
Linkedin.com  
Job&orienta.it  
Jobtalentconfartigianato.it  
Quotidianolavoro.ilsole24ore.com  
Regione.lombardia.it  
Scuola24.ilsole24ore.com  
Secondowelfare.it  
Siage.regione.lombardia.it  
Siul.servizirl.it  
Treccani.it  
Trelle.org  
Tuttolavoro.inditalia.it  
Twitter.com  
Unicolavoro24.ilsole24ore.com

Desidero ringraziare tutti coloro che mi hanno aiutato nella stesura della tesi con suggerimenti ed osservazioni.

Ringrazio il *Prof. Michele Tiraboschi*, per avermi permesso di lavorare all'analisi di un tema così attuale e per avermi dato l'opportunità di sperimentare la teoria sul campo in un percorso di *internship* aziendale. Ricorderò le Sue lezioni come tra le più interessanti e approfondite della mia carriera universitaria e non dimenticherò gli stimolanti confronti che ha avuto con noi dottorandi, sempre con grande rigore e rispetto.

Un ringraziamento sentito per la guida competente e solerte al *Prof. Emmanuele Massagli*, per la sua profonda conoscenza nel campo giuslavoristico e per la grande umanità con la quale ha saputo incoraggiarmi in tutti i momenti di difficoltà.

Un ringraziamento a tutti i miei colleghi di Confartigianato Imprese Varese e di Confartigianato Lombardia e, in particolare, al *Direttore Generale di Confartigianato Imprese Varese, Dott. Mauro Colombo*, per la fiducia che ha sempre riposto in me.

Un caloroso ringraziamento *ai miei colleghi e amici di dottorato*, con i quali ho condiviso un impegnativo percorso didattico e indimenticabili esperienze di vita.

Un grazie *alla mia famiglia e ai miei amici*, per i loro consigli, le loro critiche e il loro amore.