Domanda e offerta di competenze nelle province italiane.
Aspetti economici e giuridici.

Sergio Destefanis (Università di Salerno)
Marco Esposito (Università di Napoli Parthenope)
Vincenzo Luciani (Università di Salerno)

Centro Interuniversitario di Ricerca –
Interuniversity Research Center
"Ezio Tarantelli"



Working Papers Series - Num. 1/2016
ISSN 2531-8640

Abstract
In questo scritto, si mettono dapprima in luce gli squilibri a livello locale tra domanda e offerta di competenze, nonché alcuni dei loro elementi determinanti, utilizzando un semplice strumento grafico, l'*OECD Diagnostic Tool*. Particolare attenzione è poi dedicata ad alcune considerazioni di policy relative alla promozione del *matching* tra domanda e offerta di competenze attraverso lo strumento dell'apprendistato e i servizi all'impiego. Vengono in particolare enfatizzate alcune criticità di natura giuridica, soprattutto delle aree meridionali, che rendono difficile l'attuazione di politiche particolarmente efficaci a livello territoriale.

1. Introduzione

La profonda crisi economica che incombe ancora sulle economie occidentali e nella mente di cittadini, politici e analisti non ci dovrebbe privare di una corretta prospettiva di lungo termine sull'economia italiana. Al contrario, l'analisi a lungo termine è di fondamentale importanza se i 1,5 milioni di persone che la crisi ha aggiunto alla schiera della disoccupazione devono evitare il rischio di diventare disoccupati di lunga durata oppure socialmente marginalizzati in altri modi. Per le politiche del lavoro è stato sempre più difficile negli ultimi anni contribuire allo sviluppo economico in un contesto di crescente globalizzazione, cambiamento tecnologico e organizzativo e di fronte alla riduzione dei bilanci pubblici (Froy e Giguère, 2010). Queste sfide rendono necessario lo sviluppo di strategie *multi-purpose.* Iniziative in un campo (di lavoro, istruzione o formazione professionale) devono avere benefici concomitanti in altri campi (inclusione sociale, diffusione e utilizzo di competenze). Le risorse attualmente scarse devono andare agli ambiti dove sono più necessarie o dove possono avere il massimo effetto, o ancora meglio, dove possono soddisfare entrambi gli obiettivi. In questo senso, è risaputo come le politiche attive del lavoro siano importanti per la performance del mercato del lavoro soprattutto se ben integrate con le politiche passive (Destefanis e Mastromatteo, 2010). Filo conduttore di questa disamina, che riprenderà varie analisi recenti, sarà il lavoro condotto, per l'Italia e per altri paesi, nell'ambito del programma LEED dell'OCSE.

Lo scritto ha la struttura seguente. Nel § 2, utilizzando un semplice strumento grafico, l'*OECD Diagnostic Tool* (Froy et al. 2012) si evidenzieranno gli squilibri a livello locale tra domanda e offerta di competenze, nonché alcuni dei loro elementi determinanti. Nei paragrafi seguenti si mostrerà come nel nostro Paese la promozione del *matching* tra domanda e offerta di competenze debba considerarsi elemento essenziale di una politica di sviluppo delle competenze stesse. Particolare attenzione è dedicata ai servizi all'impiego (SPI) e allo strumento dell'apprendistato, entrambi snodi istituzionali cruciali nella promozione del *matching* tra domanda e offerta di competenze. Nel § 3 si svilupperanno in particolare alcune considerazioni relative ai SPI, mentre il § 4 si concentrerà sull'istituto dell'apprendistato. Queste considerazioni mirano soprattutto a illustrare alcuni "colli di bottiglia" ovvi per il giuslavorista, ma sostanzialmente ignorati nel dibattito economico, che rendono difficile l'attuazione di politiche economiche efficaci in questo ambito, soprattutto nel Mezzogiorno. Il § 5 contiene alcune considerazioni conclusive.

2. Offerta e domanda di competenze nel territorio italiano

2.1 Sviluppo economico e competenze: il caso italiano

In Italia la recessione si è innestata su un problema molto serio che ha caratterizzato la nostra economia negli ultimi due decenni: il cosiddetto declino. Vi è stata cioè una notevole riduzione del tasso di crescita della produttività del lavoro (e, quindi, del reddito pro capite), che ha interessato tutti i settori dell'economia (si vedano, p. es., i Rapporti Annuali dell'Istat). È opinione diffusa che questo declino nasca da un sistema economico che si basa su medie e - soprattutto - piccole imprese, con una forte influenza di lavoro autonomo e di imprese a conduzione familiare (Pagano e Schivardi, 2003). Storicamente questi evidenti problemi per la competitività italiana sono stati risolti soprattutto attraverso il funzionamento di una fitta (ma non nel Mezzogiorno) rete di distretti industriali. Negli ultimi anni questo sistema industriale è progressivamente entrato in crisi. A livello globale, la crescita del reddito e di istruzione ha favorito lo spostamento dei consumatori verso prodotti a più alto contenuto immateriale richiedenti un diverso tipo di organizzazione industriale. Questo spostamento si riflette anche nella crescita del settore dei servizi. Tra il 1980 e il 2000, la quota dei servizi nel totale dell'economia dei paesi UE è aumentato di 13 punti percentuali (fino al 70%). Inoltre, in presenza di tecnologie liberamente disponibili, si è verificata una situazione estremamente favorevole per l'outsourcing delle produzioni di massa verso i paesi con una forza lavoro sufficientemente istruita e costi relativamente bassi di manodopera. Competere sul mercato mondiale richiede quindi dosi crescenti di innovazione fondamentale e una forza lavoro altamente qualificata. L'Italia non va particolarmente bene in nessuno di questi ambiti.

Negli ultimi dieci anni, la spesa per R & S in Italia - misurata in rapporto al PIL - è rimasta sostanzialmente stabile a un livello leggermente superiore al 1% (l'UE è circa il doppio). La composizione della spesa è rimasta stabile nel tempo ed è orientata soprattutto verso il settore pubblico (comprese le università) e meno al business privato (Commissione europea, dati New Cronos; Eurostat, Community Innovation Survey). Il livello di istruzione e, più in generale, la dotazione di capitale umano dell'economia italiana sono anche relativamente bassi (si vedano i dati provenienti da varie annate di *Education at a Glance*, OCSE).

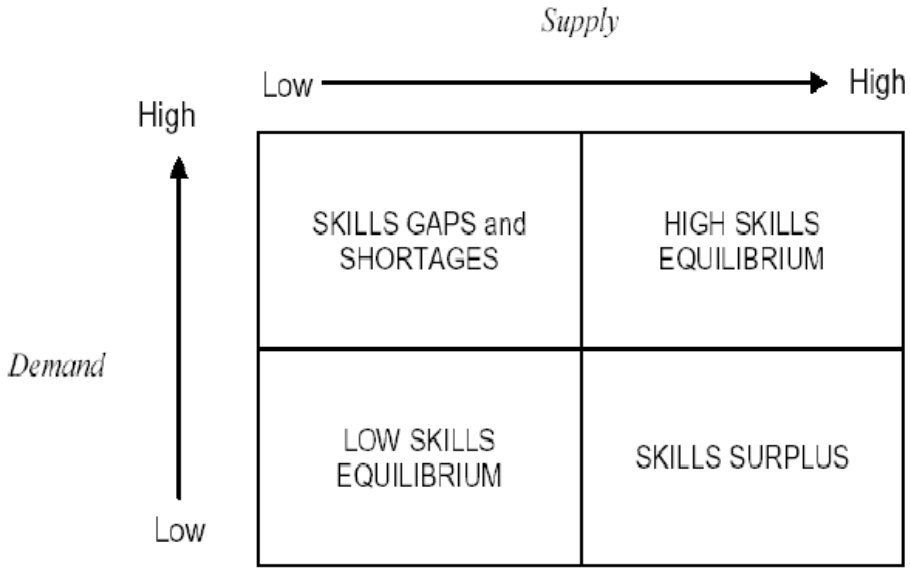
2.2 Misurare le competenze a livello territoriale: l'*OECD Diagnostic Tool*

Dal precedente resoconto emergono forti dubbi sull'esistenza in Italia di una crescita equilibrata dell'economia, caratterizzata dall'aumento dell'offerta e della domanda di lavoro qualificato. In un contesto territorialmente diversificato come quello italiano, è comunque necessario saperne di più sulla crescita equilibrata delle competenze a livello locale. A questo proposito, nell'ambito del programma LEED dell'OCSE si è approntato un semplice strumento grafico, l'*OECD diagnostic tool*, che permette di raccogliere preziose informazioni descrittive.

L'*OECD diagnostic tool* (Froy et al. 2012) propone una tipologia utile per comprendere il rapporto tra offerta e domanda di competenze che può esistere in differenti aree geografiche. In base a questa tipologia, le aree possono rientrare in quattro diverse categorie: aree con un equilibrio a basse competenze (bassa offerta e domanda di competenze); aree con deficit di competenze (bassa

offerta e alta domanda di competenze); aree con surplus di competenze (bassa domanda e alta offerta di competenze) e, infine, aree con un equilibrio ad alte competenze (alta offerta e domanda di competenze). Si veda la Fig 1.

Figura 1 – L'OECD Diagnostic Tool



Se un'area non è in grado di progredire velocemente in termini di adozione di nuove tecnologie e di adattamento ai cambiamenti del mercato, una bassa offerta di competenze si incontra con una bassa domanda - l'equilibrio a basse competenze. Per i lavoratori l'istruzione non paga, poiché le imprese locali non sono alla ricerca di competenze di alto livello. Allo stesso tempo, le imprese saranno riluttanti ad aumentare il loro livello di produttività se vi è una mancanza di lavoratori istruiti nel loro intorno (Snower, 1996; Burriel Lombart, 2004). Questo stato di cose presenta una situazione difficile per i responsabili politici locali. Migliorare l'offerta di competenze a livello locale può produrre un surplus di competenze, a meno che simultaneamente non se ne migliori la domanda. Se vi è un surplus di competenze, giovani qualificati possono lasciare la zona di origine per cercare migliori opportunità di lavoro altrove. D'altra parte, carenze di manodopera qualificata sono spesso risolte attraverso il ricorso all'immigrazione, il che significa che non vi è uno sforzo a lungo termine per migliorare la qualità del rapporto di lavoro e aumentare l'attrattiva del mercato del lavoro per residenti e nuovi arrivati (e creare un equilibrio ad alte competenze).
Possiamo utilizzare l'*OECD diagnostic tool* per descrivere le economie provinciali italiane. utilizzando una media ponderata di valore aggiunto per addetto e quota di lavoratori con professioni manageriali e liberali come indicatore della domanda di competenze, e la quota di occupati con un grado di istruzione terziaria come indicatore della relativa offerta (entrambi gli indicatori sono normalizzati rispetto alla rispettiva mediana nazionale). Per facilitare la visione dei sottostanti grafici, le province sono state separate in province a prevalenza relativa dei settori primario, secondario e terziario, e province metropolitane. Gli anni considerati sono il 2001 e il 2009 (non sono stati considerati anni più

recenti per evitare che la recente crisi potesse in qualche modo sovrapporsi a fenomeni di carattere più strutturale).

Figura 2a - Province a prevalenza relativa del settore primario

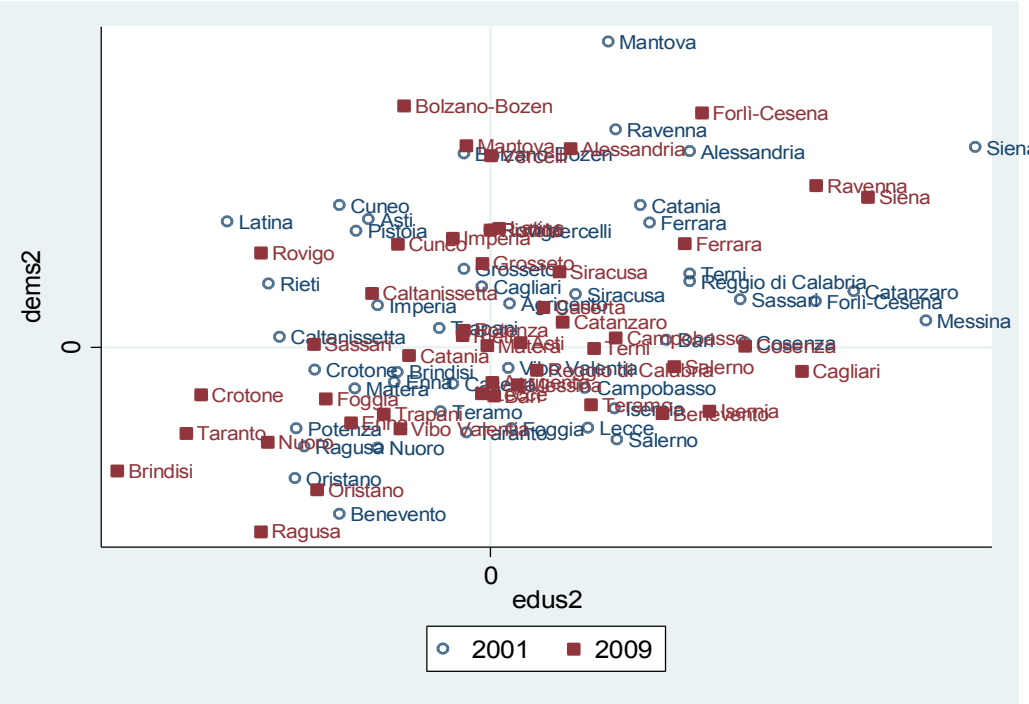


Figura 2b - Province a prevalenza relativa del settore secondario

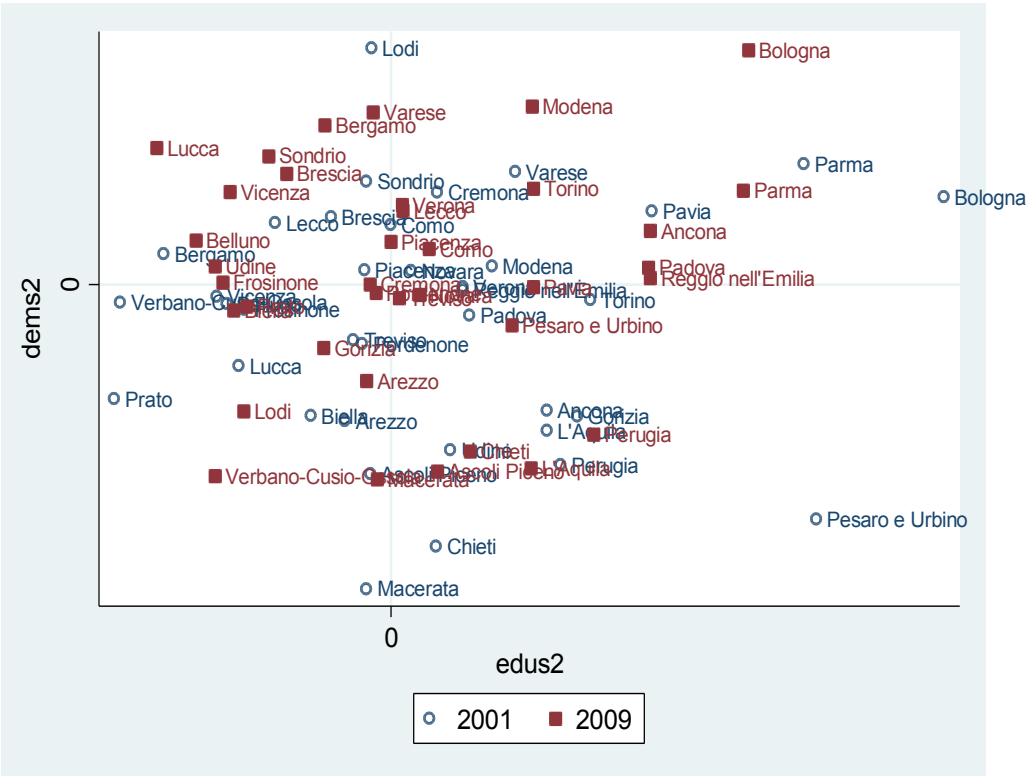


Figura 2c - Province a prevalenza relativa del settore terziario

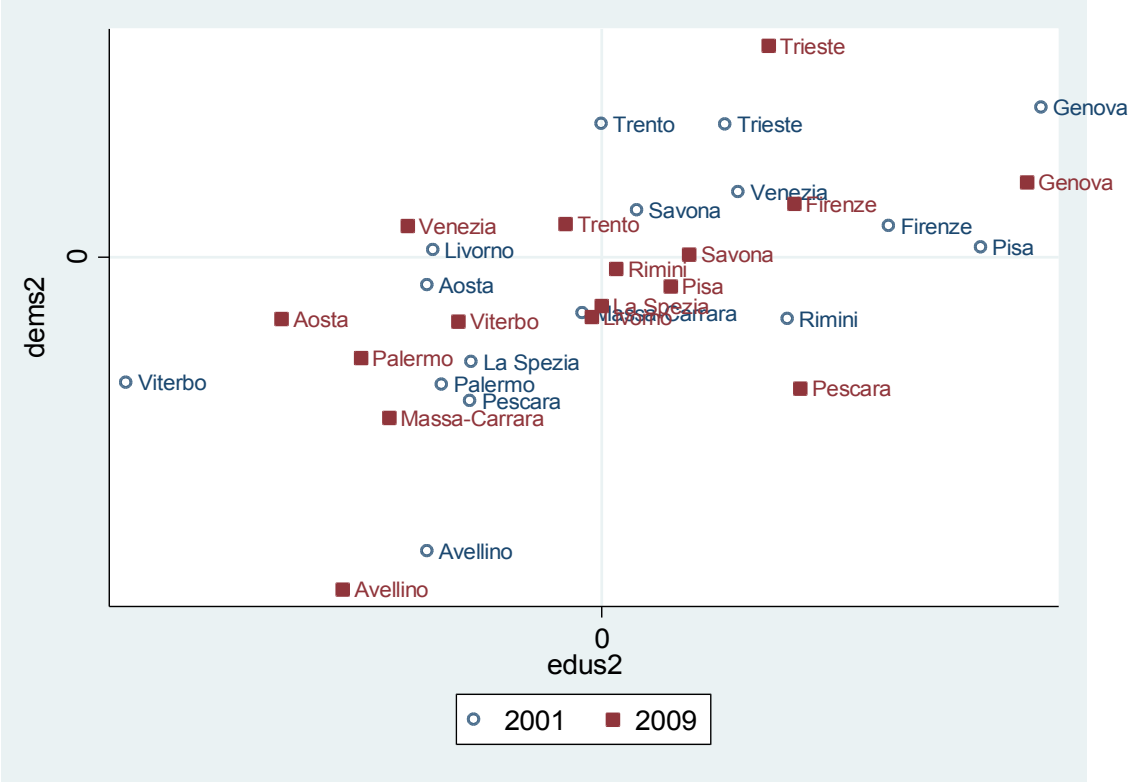
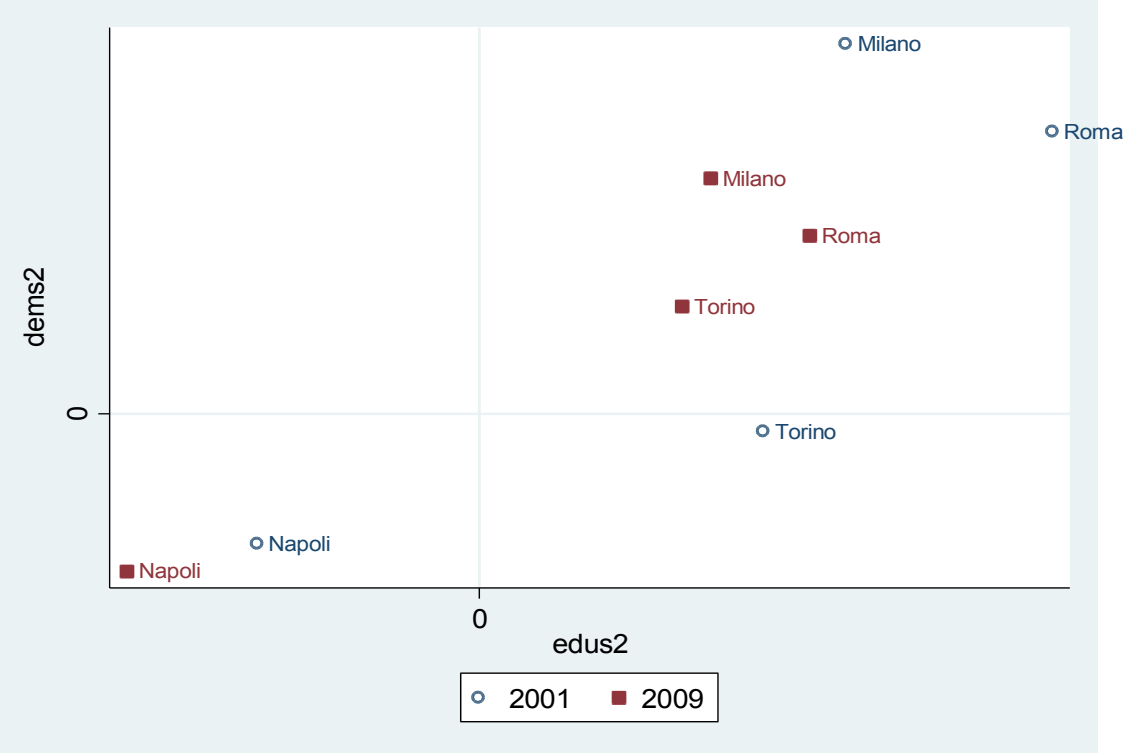


Figura 2d - Province metropolitane



Fonte: elaborazioni proprie su dati ISTAT

Si noterà che, soprattutto per le province a prevalenza relativa del settore primario e secondario, esiste un congruo numero di aree con deficit o surplus di competenze. Ciò conferma come vi siano on Italia rilevanti problemi per ottenere una crescita bilanciata delle competenze a livello territoriale. Da qualche semplice riscontro (Destefanis, 2012a) si evidenzia inoltre che i quadranti ad alta domanda di competenze hanno una performance del mercato del lavoro nettamente migliore di quella dei quadranti sottostanti, anche sotto l'aspetto cruciale del mercato del lavoro giovanile. Da questi riscontri risulta pure evidente come aree che investano sull'offerta di competenze, ma non sulla loro domanda, non ne traggano grande vantaggio dal punto di vista della performance occupazionale. Ciò avvalora la tesi di un coordinamento necessario tra politiche di sostegno alla domanda e all'offerta di competenze[1].
Froy et al. (2012) effettuano alcuni confronti coi risultati dell'applicazione del *diagnostic tool* a Regno Unito e Canada. Se ne trae l'importanza di favorire a livello locale un passaggio dall'industria ai servizi, e di potenziare la mobilità degli studenti universitari per favorire lo sviluppo di alcuni poli tecnologici. Inoltre, e soprattutto, traspare dall'applicazione del *diagnostic tool* uno *skill mismatch*, una mancanza di allineamento tra domanda e offerta di competenze, assai maggiore in Italia che negli altri paesi. In altre parole, in Italia più che altrove vi sono aree caratterizzate da deficit o surplus di competenze.

2.3 L'interpretazione dei risultati: i pareri degli esperti e gli aspetti di policy

Dalla disamina delle Figure 2a-2d è possibile notare come le province del Sud si trovino molto spesso al di fuori dal quadrante dell'equilibrio ad alte competenze (queste province sono peraltro quasi assenti *in toto* dalla Fig. 2b). Esaminando, con analisi empiriche basate sul logit multinomiale, i fattori determinanti del posizionamento di una data provincia in uno dei quattro quadranti (in questo caso consideriamo assieme tutte le province), si trova che avere un forte settore terziario aumenta notevolmente la probabilità di essere in un equilibrio ad alte competenze. Questo risultato si allinea in modo interessante ai riscontri per l'economia italiana nel suo insieme che abbiamo evidenziato nel § 2. Avere un forte settore secondario ha un effetto molto più debole, ma è associato a una maggiore probabilità di essere nel quadrante a deficit di competenze.
Tra le altre variabili[2], abbastanza sorprendentemente la dimensione media delle imprese non ha un ruolo significativo. Quasi altrettanto sorprendentemente, non ha alcun ruolo neppure una variabile *dummy* per i distretti. D'altra parte, ospitare un'università che attrae studenti da altre regioni ha un notevole impatto positivo sull'offerta di competenze. Per quanto riguarda la struttura del mercato del lavoro, non viene rilevato alcun ruolo per i lavoratori part-time. D'altra parte,

[1] Dai riscontri in Destefanis (2012a) non sembra particolarmente grave (dal punto di vista occupazionale) avere un deficit di competenze. Quanto sia possibile sostenere effettivamente nel lungo periodo una situazione di questo tipo (mediante l'afflusso di lavoratori qualificati da altre aree) è domanda a cui non è possibile rispondere in questa sede.

[2] Un risultato di un qualche interesse, ma non immediatamente interpretabile, è che la dimensione della popolazione svolge un ruolo molto importante. Avere una popolazione più grande aumenta le probabilità di essere in un equilibrio ad alte competenze o a deficit di competenze. Peraltro questo effetto non sembra monotonico (una variabile dummy metropolitana ha impatto negativo sulla probabilità di essere in un equilibrio ad alte competenze).

risulta una relazione inversa tra domanda di competenze e quota di lavoratori temporanei. Quest'ultima variabile è dunque associata, anche a livello locale, a una minore qualità del rapporto di lavoro.
In Destefanis (2012a) i risultati del *diagnostic tool* sono vagliati alla luce dei pareri espressi all'OCSE da un panel di esperti di livello nazionale provenienti da sei regioni: Lombardia, Veneto, Marche, Campania, Puglia e Sicilia. Riassumendo in estrema sintesi i pareri di questi esperti, si riscontra in tutto il paese una generalizzata mancanza di competenze tecniche. Nel Sud questo problema si estende alle competenze manageriali e professionali. Inoltre, non vengono valutate molto favorevolmente le politiche pubbliche preposte a favorire la formazione e l'utilizzo di competenze.

3. Domanda e offerta di competenze. Il ruolo dei SPI

3.1

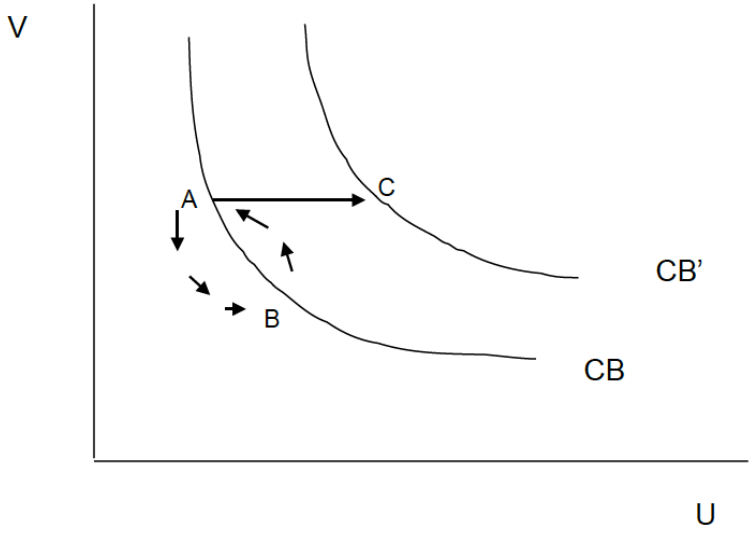
Volgendo l'attenzione alla promozione in senso stretto del *matching* tra domanda e offerta di competenze è ovviamente opportuno considerare dapprima i servizi pubblici per l'impiego (SPI), che costituiscono in linea di principio lo snodo istituzionale fondamentale in questo ambito. A dispetto di ciò, la necessità del potenziamento di questi servizi non è stata ancora colta con la dovuta attenzione nel dibattito politico (e anche, in buona misura, economico) italiano[3]. Come ben illustrato in Pirrone e Sestito (2006), la riforma dei SPI non è stata di entità paragonabile a quelle attuate in altri campi delle politiche del lavoro. Del resto dalla disamina dei dati OCSE (*OECD Statistics Portal, public expenditure of labour market programmes by main categories*) appare chiaramente che la spesa pubblica italiana (in percentuale del PIL) in materia di SPI è molto al di sotto del valore di queste spese per alcuni importanti paesi (Francia, Germania, UK). La spesa media per il collocamento di una persona in Italia è pari a 8.673 €, cifra molto distante dai 21.593 € della Francia e 15.833 € della Germania. Gli addetti dei centri per l'impiego (CPI) non arrivano a 9.000 in Italia, contro gli 11.000 della Spagna e i 115.000 della Germania e 49.000 della Francia[4].
Quali sono, in questo quadro d'assieme, le specificità del Mezzogiorno? Al fine di evidenziare i differenti comportamenti del mercato del lavoro nelle due grandi aree del Paese, e di ribadire il potenziale ruolo dei servizi per l'impiego, è utile riprendere un semplice modo di rappresentare la relazione tra disoccupazione e posti vacanti in ogni dato segmento del mercato del lavoro: la curva di Beveridge. Come è noto, la curva di Beveridge individua una relazione funzionale tra tasso di disoccupazione e tasso di posti vacanti. Per date tecnologia e struttura del mercato, esiste tra queste variabili una relazione inversa (quando aumentano i posti vacanti, scende la disoccupazione, e viceversa). Peraltro, cambiamenti

[3] Mancano tra l'altro in Italia analisi di valutazione dell'efficienza dei SPI, sulla falsariga di quanto già fatto da molti anni in altri paesi (Cavin e Stafford, 1985; Sheldon, 2003).

[4] Fonti: Ministero del Lavoro, Eurostat. Dalle stesse fonti si evince che, tra il 2008 e il 2011, l'Italia ha investito quasi 200 milioni di € in meno nei SPI, a differenza dei principali paesi dell'area Euro, che hanno reagito alla crisi finanziando ulteriormente questo comparto. Anche dal punto di vista del personale, in Italia si è avuta una riduzione di circa 1.500 unità nei SPI, mentre Germania e Francia hanno incrementato il numero di questi operatori di circa 18.000 e 22.000 unità.

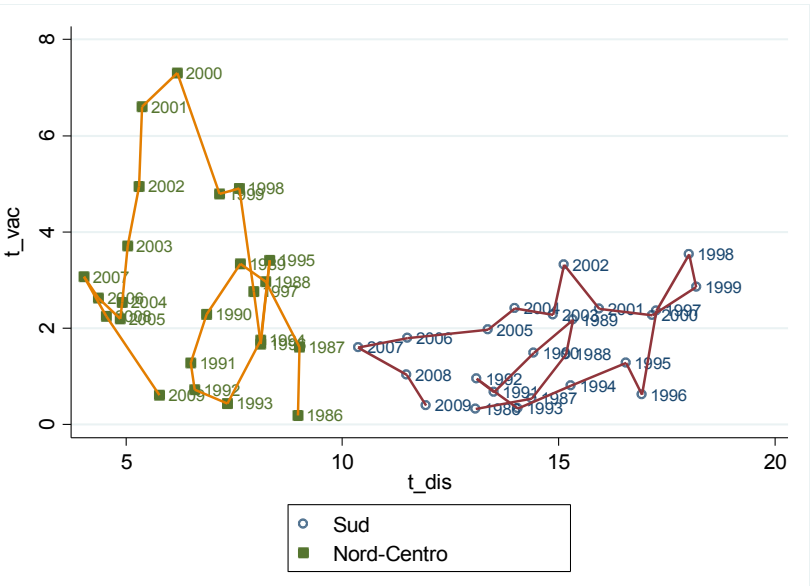
tecnologici o istituzionali possono migliorare o peggiorare l'efficienza della ricerca del lavoro, spostando la curva di Beveridge rispettivamente verso l'interno o l'esterno del piano (Pissarides, 2000).
Per esempio, nella Fig. 4, un aumento del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro porta a uno spostamento della curva di Beveridge verso l'alto.

Figura 4 - La Curva di Beveridge: pendenza e spostamenti



Non esiste in letteratura un pieno consenso sui fattori più rilevanti nel determinare il comportamento della curva di Beveridge. A questo proposito ci sia consentito il rinvio alle analisi di Mocavini e Paliotta (2000), e di Destefanis e Fonseca (2007). Si consideri ora però il sottostante grafico (tratto da Destefanis, 2012b) relativo alle curve di Beveridge per le due principali macro-aree del nostro Paese. Da esso è possibile rilevare alcune importanti differenze strutturali tra i loro mercati del lavoro.

Figura 5 - La Curva di Beveridge, regioni del Nord-Centro e regioni del Sud, 1986-2009



Negli ultimi due decenni dominano nelle regioni del Nord-Centro gli spostamenti *lungo* la Curva. Nel Mezzogiorno, invece, che è comunque caratterizzato da un livello di efficienza assai minore, dominano gli spostamenti *della* Curva. Negli anni novanta del secolo scorso si assiste a un considerevole peggioramento dell'efficienza del processo di *matching*, mentre poi, con un paio di anni di anticipo sul Nord-Centro, si verifica uno spostamento assai rilevante verso l'interno. Ma quali possono essere i fattori alla base di questi spostamenti? A parte il recente crollo del tasso di occupazione meridionale, i tassi circoscrizionali di attività per i maschi hanno un'evoluzione sostanzialmente simile nell'arco del periodo considerato. È invece facile rilevare che i tassi regionali di attività per le femmine tendono ad allontanarsi negli ultimi quindici-venti anni da quelli del resto del Paese. Le difficoltà relative all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro italiano potrebbero quindi influire in modo particolare nel mercato del lavoro meridionale, condizionandone in modo decisivo la performance occupazionale. In generale non sembra possibile scartare l'ipotesi, come troppo spesso viene aprioristicamente fatto, che l'efficienza del processo di *matching* giochi un ruolo assai rilevante nel determinare l'evoluzione dei tassi di disoccupazione regionali, riproponendo con evidenza l'importanza della riforma dei SPI per l'economia del Mezzogiorno.

Per cominciare, esistono ancora rilevanti differenze territoriali nella distribuzione dei CPI. È opportuno considerare in questo ambito i sistemi locali del lavoro (che, per definizione, sono mercati del lavoro relativamente auto-contenuti). Se buona parte dei SLL è sede di un CPI e in alcuni di essi, soprattutto nel Nord, il numero di CPI è maggiore di uno, nelle aree interne del Centro e del Sud sono molti i SLL che non sono sede di CPI (Ministero del Lavoro, 2013, *Indagine sui Servizi per l'impiego*, pp. 19-20). Comunque, anche il processo di riforma dei SPI ha assunto un aspetto marcatamente dicotomico lungo linee territoriali. Nel Centro-Nord, i CPI sono più orientati alla fornitura di servizi personalizzati di carattere "proattivo", a fronte di una prevalenza di servizi più "minimalisti" nel Sud.

Particolare rilevanza ricopre la polarizzazione al Centro-Nord dei sistemi di raccordo tra SPI, formazione e istruzione (Isfol, 2009, pp. 51-52), e dei Patti di servizio (Isfol, 2009, pp. 112-113). Questi ultimi sono strumenti utilizzati dai CPI per formalizzare un accordo con disoccupati e occupati sul progetto personale scelto, sia esso un sostegno all'inserimento lavorativo che la partecipazione a un percorso formativo (che fa sempre riferimento esplicito agli obiettivi strategici dei Servizi di Politica Attiva del Lavoro delle Province e Regioni). Appare, di conseguenza assai ridotta la quota di province meridionali in grado di predisporre l'attivazione di pacchetti formativi attivabili in tempi brevi o su domanda dei CPI, ovvero di destinare risorse all'erogazione di *voucher* da gestire in modo coordinato con i percorsi pattuiti dall'utenza nei CPI. Di fronte a percentuali su scala nazionale che si attestavano nel 2008 a circa un terzo delle province (il 35,3% per i pacchetti *on demand*, il 34,3% per i *voucher*), appaiono risibili le corrispondenti cifre nel Mezzogiorno (4,3 e 8,7% nel Sud continentale, 0 e 15,4% nelle Isole) (Fonte: Isfol, 2009, pp. 57-58).

Rendere i SPI strumenti di politiche attive e passive del lavoro presuppone però un'attenta politica del personale nei CPI, creando figure professionali capaci di interagire con le imprese e di definire i fabbisogni professionali delle aziende

stesse. In questo senso, la necessità di procedere a una riorganizzazione del personale sembra ineluttabile. Gli addetti dei CPI sono (in misura circa del 90%) ex dipendenti del Ministero del Lavoro, ricollocati dalla riforma del 1997. Si tratta di figure non particolarmente qualificate, alle quali le province, utilizzando i fondi comunitari, hanno affiancato negli anni personale spesso più preparato, ma precario (Ministero del Lavoro, 2013)[5] Ma se è vero che la necessità di procedere a una riorganizzazione del personale dei CPI sembra ineluttabile, è proprio dal Mezzogiorno che sarebbe necessario iniziare. Dal monitoraggio fatto dal Ministero del Lavoro nel 2013 (Ministero del Lavoro, 2013), emerge infatti una distribuzione territoriale del personale fortemente disomogenea. Disaggregando i dati per le due macro-funzioni di back office e front office (la quota di operatori dedicata al rapporto con il pubblico, in mancanza di informazioni aggiuntive, è una *proxy* della capacità dei SPI di assolvere le attività di accoglienza, *profiling* ed erogazione dei servizi), a livello nazionale circa sette operatori su dieci sono dediti alle attività di front office. In tre delle più grandi regioni meridionali l'incidenza sul totale del personale impiegato è molto più contenuta: si tratta di Sicilia (49,4%), Calabria (62,5%) e Campania (66,2%). Passando poi al livello di istruzione degli operatori, dimensione di analisi assai rilevante per conoscere le caratteristiche generali del personale impiegato presso i CPI, il 26,6% di essi ha completato un percorso di laurea e post lauream, percentuale che nel caso dei CPI della Toscana raggiunge i 53,7%, mentre nel caso della Sicilia e della Basilicata si attesta attorno al 9%. (Fonte: Ministero del Lavoro, 2013, pp. 35-36).

3.2. Limiti, e insidie, di una riflessione giuridica sull'efficienza dei servizi per l'impiego: una breve premessa sul metodo e sui contenuti·

[5] In questo ambito è stata avanzata la proposta (Giubileo e Leonardi, 2013, http://www.linkiesta.it/youth-guarantee-italia) di integrare il personale dei centri per l'impiego con giovani, ora precari, debitamente formati. Ciò arricchirebbe il servizio pubblico di risorse umane più competenti e, allo stesso tempo, sensibili alle istanze di un segmento cruciale del mercato del lavoro italiano, in particolare per i più giovani.

· *POSTILLA - Il presente lavoro analizza un quadro normativo fotografato alla data del 1 luglio 2015, momento della consegna del saggio. Le novità di settembre non sono potute entrare nella riflessione, quindi, se non come mere indicazioni di tendenza; ché del resto la finalità precipua dello scritto è sempre stata una ricognizione critica della fase applicativa della legislazione sulla materia. In ogni caso si segnalano qui di seguito le direttrici e i contenuti fondamentali della riforma del 2015.*

L'obiettivo generale è la promozione del coinvolgimento attivo delle persone in cerca di lavoro e la maggiore responsabilizzazione, rispetto al perseguimento di risultati concreti, delle istituzioni del mercato del lavoro. Con la nuova disciplina si tenta, in pratica, di attuare quel mix di politiche attive e passive di cui parliamo proprio in questo saggio. Alla luce della recente riforma un ruolo fondamentale è assegnato – come in passato - al Ministero del lavoro ma il tratto di maggiore novità è la costituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), la quale diventa il centro di coordinamento di una rete, la rete dei servizi per le politiche del lavoro, costituita anche da: le strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro previste dallo stesso d.lgs.; l'INPS, in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito; l'INAIL, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro; le Agenzie private per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione; i fondi interprofessionali per la formazione continua; i fondi bilaterali; l'ISFOL e la Società Italia Lavoro S.p.A..Il Ministero del lavoro è tenuto a definire le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali in materia di politiche attive oltre che i livelli minimi dei servizi da garantire su tutto il territorio nazionale, previa intesa in Conferenza Stato-

L'analisi sin qui condotta impone una seconda riflessione in chiave giuridica, su un ulteriore tassello critico del quadro regolativo di fondo chiamato in causa nell'indagine economica sin qui sviluppata: ci riferiamo alla disciplina dei servizi per l'impiego. La normativa è stata profondamente rivista dal c.d. Jobs Act [*vedi la Postilla in apertura paragrafo*], ma in questo lavoro ci si sofferma prevalentemente su una valutazione della normativa precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2015. Quest'ultimo testo legislativo è troppo recente per consentire una valutazione critica adeguata del nuovo modello introdotto, di cui si darà comunque essenzialmente conto nel prosieguo dello scritto per un raffronto con il previgente ordinamento.
Intervenire sul tema non è, dunque, agevole; perché, nello studiare le regole sul funzionamento per così dire istituzionale del mercato del lavoro nella prospettiva della loro efficienza, il giurista non sempre può attingere a strumenti e riscontri che normalmente gli consentono di valutare propriamente impatto e forza applicativa della disciplina di un determinato istituto ovvero il grado, in altri termini, della sua effettività. L'analisi può risultare limitata dalla scarsità di

---

Regioni e Province autonome. I livelli essenziali delle prestazioni, oltretutto, devono essere stabiliti puntualmente in apposite convenzioni tra Stato, Regioni e Province. In ogni caso, però, è necessario assicurare l'esistenza di uffici territoriali aperti al pubblico (i c.d. Centri per l'Impiego) oltre che servizi e misure di politica attiva a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o dalla provincia autonoma di residenza. Per di più, le strutture regionali sono tenute a individuare misure di attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio della regione o della provincia autonoma; a garantire i servizi per i disabili e l'avviamento a selezione nei casi previsti dall'art. 16 l. n. 56/1987, salva diversa attribuzione all'ANPAL. Devono essere predisposte, altresì, attività di orientamento, ausilio, avviamento alla formazione e accompagnamento al lavoro. Sarà il Ministero del lavoro a controllare che tali livelli minimi delle prestazioni siano effettivamente garantiti.

I soggetti privati continuano a svolgere un ruolo importante, essendo previsto un nuovo regime di accreditamento, da disciplinarsi con regolamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome. I soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro saranno iscritti a un albo nazionale istituito dall'ANPAL. Le Regioni e le Province autonome conservano la competenza a definire propri regimi di accreditamento in linea con il suddetto regolamento. È previsto, infine, anche un apposito albo di enti di formazione accreditati dalle regioni e province autonome.

Anche il novero dei destinatari delle politiche attive e passive ha subito delle modifiche. Infatti, a seguito della quasi totale abrogazione del d. lgs. 181/00, devono essere garantiti servizi per l'impiego ai «disoccupati», ovvero coloro che «privi di impiego» dichiarino al portale nazionale 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 servizio per l'impiego; ma anche i lavoratori «a rischio di disoccupazione», ossia i lavoratori che abbiano ricevuto la comunicazione del licenziamento, anche in pendenza del periodo di preavviso: ciò, ovviamente, per accelerare la presa in carico da parte dei Centri per l'impiego.

Al fine di poter beneficiare delle politiche del lavoro, il d.lgs. 150/2015 ha semplificato la procedura previgente, prevedendo obblighi di registrazione telematica, e per altri, rafforzato i meccanismi di coinvolgimento attivo delle persone in cerca di lavoro. I soggetti interessati alle misure delle politiche attive e passive sono, infatti, tenuti a registrarsi telematicamente al portale nazionale delle politiche del lavoro. Sulla base delle informazioni fornite in sede di registrazione, gli utenti vengono assegnati in una «classe di profilazione» al fine di valutarne il livello di occupabilità. Essi, al fine di confermare lo status di disoccupato, vengono poi convocati dai centri per l'impiego, entro sessanta giorni dalla registrazione, per la stipula di un patto di servizio personalizzato (art. 20 d.lgs. n. 150/2015). Nel caso in cui siano decorsi i sessanta giorni dalla registrazione e il disoccupato non sia stato convocato dai centri per l'impiego, sorge il diritto a richiedere all'ANPAL, tramite posta elettronica, le credenziali personalizzate al fine di accedere direttamente alla procedura telematica di profilazione predisposta dall'ANPAL per ottenere l'assegno di ricollocazione.

quei riferimenti di armonizzazione interna del sistema giuridico che, il più delle volte, consentono un rigoroso riscontro degli effetti (positivi o negativi che siano) di un certo *corpus* di regole (ci riferiamo a: giurisprudenza; prassi normative; integrazione contrattuale). Il rischio, in pratica, è quello di svolgere riflessioni poco idonee a evidenziare tecnicamente potenzialità o criticità di regole giuridiche al fine di un emendamento/miglioramento delle stesse. Può essere utile una breve dimostrazione per chiarire il senso di questa premessa nonché per entrare subito nel cuore della questione.
Nelle pagine precedenti, in un quadro definito "a macchia di leopardo", abbiamo puntato il dito su uno dei principali fattori di inefficienza dei servizi per l'impiego: la scarsità delle risorse pubbliche destinate a tale ambito. A ciò corrisponde l'inadeguatezza delle amministrazioni deputate allo svolgimento o, comunque, al presidio delle molteplici attività rientranti nella sfera dei servizi per l'impiego; inadeguatezza che troverebbe riscontro – fattore non affatto, però, necessariamente legato all'esiguità dei finanziamenti – nell'insufficiente preparazione professionale degli addetti nonché nell'inadeguata organizzazione e amministrazione delle risorse disponibili, di base scarse. Risulta evidente, allora, che il problema è in parte politico e in parte organizzativo, là dove attiene alle condotte in concreto, all'atteggiamento e alla cultura di operatori e amministratori. Si tratta dunque, in primo luogo, di fattori che si possono far risalire a un difetto di etica del servizio pubblico su cui, però, poco incide l'apparato normativo. Salvo a non voler rimandare tutto all'incongruenza della disciplina del lavoro dei dipendenti pubblici, in particolare delle loro responsabilità e della loro valutazione: ma invero il discorso ci porterebbe troppo lontano e non spiegherebbe, del resto, gli scarsi risultati anche degli attori privati. E si tratterebbe, comunque, di un singolo aspetto, relativo a una questione complessiva troppo articolata per essere affrontata con attendibilità nello spazio ristretto di questo scritto. Possiamo senza dubbio registrarlo e al limite immaginare misure correttive indirette: magari una riqualificazione ancor più mirata del personale; un'adeguata incentivazione retributiva, una stabilizzazione del personale esperto precario; ma – come è facile constatare – torniamo nuovamente al problema delle risorse e, dunque, alla questione generale da cui siamo partiti.
Ovviamente ciò non significa che dietro scelte di ordine finanziario non si annidino questioni propriamente tecnico-giuridiche: se può bastare, invitiamo a pensare al blocco delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, ferme oramai da cinque anni, con un chiaro svilimento di alcune fondamentali prerogative costituzionali. Dunque, il tema dei servizi per l'impiego incrocia scelte di politica del diritto ma non è possibile relegare queste esclusivamente allo specifico giuslavoristico, laddove, semmai, esse rivelano una preoccupante tendenza a una destrutturazione più generale delle funzioni e dei servizi pubblici.

3.3. Macro-struttura e funzioni generali dei servizi per l'impiego

Le osservazioni svolte nel precedente paragrafo consentono un primo approfondimento più puntuale e tecnico, sul piano giuridico, relativamente all'assetto complessivo dei soggetti che operano sul mercato del lavoro prefigurato dalla vigente normativa. Si tratta di un aspetto generale del modello giuridico di riferimento, cui è possibile collegare alcune inefficienze e lentezze del sistema operativo nella pratica. Vogliamo riferirci all'architettura stessa del

sistema dei servizi per l'impiego. Architettura sin troppo articolata, composta da una varietà di molteplici soggetti. Pubblici o a partecipazione pubblica (a titolo esemplificativo, l'Amministrazione statale, attraverso il Ministero del Lavoro; le Regioni, le Province e i Comuni, in prima battuta, ma anche Italia Lavoro, le Università e, ovviamente, l'INPS); nonché soggetti privati (le Agenzie di lavoro anzitutto; ma Sindacati, Consulenti del lavoro, Enti bilaterali pure giocano una partita importante). A questi soggetti sono attribuiti compiti, nonché funzioni, propri e specifici, così come vi sono attività condivise tra più soggetti o eseguibili, indistintamente, dai citati soggetti. Il perno fondamentale di tutto il sistema rimane comunque la pubblica amministrazione, a un livello: nazionale-statale, ma residualmente, e territoriale, principalmente.

Può essere utile, allora, entrare nel particolare dell'assetto delle competenze previste dalla normativa sino al settembre del 2015, seppur molto sinteticamente (per approfondimenti v. per tutti Napoli, Occhino, Corti 2010; cui *adde*, anche per una prospettiva comparata, Sartori 2013 nonché Esposito 2010). Alle Regioni, in pratica, spettano le funzioni precedentemente attribuite al Ministero del Lavoro, quali il collocamento, la preselezione di incontro tra domanda e offerta, la promozione dell'occupazione femminile, oltre che i compiti in materia di politiche attive, ossia la programmazione e il coordinamento di incentivi finalizzati all'occupazione e alla rioccupazione[6]; restando fermi in capo allo Stato i compiti di vigilanza in materia di lavoro dei flussi di entrata di lavoratori extracomunitari, di conciliazione di controversie individuali e risoluzione di controversie collettive di rilevanza pluriregionale, di conduzione coordinata e integrata del Sistema informativo del lavoro e, infine, di raccordo con gli organismi internazionali e dell'UE[7]. Alle Province, ovvero alle entità amministrative che sopravvivono o succedono a queste[8], è invece demandata – al momento (si devono considerare, infatti, le novità intervenute nel 2015 con il d.lgs. n. 150) – la gestione dei Centri per l'Impiego: i soggetti che hanno assunto le attività di collocamento di un tempo ma che svolgono al contempo, tendenzialmente, pressoché l'intero processo delle attività di accoglienza, raccolta dei dati, di *profiling*, di orientamento e di *placement*. Al fine di svolgere al meglio tali funzioni il d.lgs. 469/1997 aveva previsto l'istituzione di una commissione regionale tripartita permanente come sede di progettazione e concertazione oltre che di un organismo istituzionale (composto da rappresentanti istituzionali della Regione, delle Province e degli enti locali) finalizzato a rendere effettiva l'integrazione tra politiche attive, servizi all'impiego e politiche di formazione. Anche per l'assistenza tecnica e il monitoraggio fu introdotta un'apposita struttura regionale. A livello provinciale, invece, si rea disposta l'istituzione di commissioni (d.lgs. 469/1997, art. 6) per le politiche del lavoro, quali organi tripartiti permanenti di concertazione e di

[6] Art. 3 d.lgs. 469/97. I requisiti minimi che le Regioni avrebbero dovuto rispettare per garantire prestazioni adeguate in coerenza con la Strategia europea per l'occupazione (SEO) furono individuati dall'Accordo tra il Ministro del Lavoro, le Regioni, Province e Comuni, sancito in Conferenza Unificata il 16 Dicembre 1999

[7] Art. 1 d. lgs. 469/97. La delega del 2014 prevede di attribuire al Ministero del lavoro e delle politiche sociali competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale: art. 2, co. 2 lett. o).

[8] Art. 4 d.lgs. 469/97. Il riferimento alle Province va relativizzato, vista la loro soppressione quali organi politici e conseguente ridistribuzione delle relative funzioni amministrative: v., in particolare, la l. 56/2014 e la legge di Stabilità 2015.

consultazione delle parti sociali in relazione alle attività e alle funzioni relative ai centri per l'impiego.
Ben al di là del mero decentramento amministrativo la l. cost. 3/2001 ha, poi, affidato la "tutela e sicurezza del lavoro" alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni; così che lo Stato si limita a definire il livello essenziale delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale entro cui deve esplicarsi l'intervento regionale. E in effetti le normative successive in materia – le principali sono del 2002 (d.lgs. n. 297), del 2003 (d.lgs. n. 276, c.d. "riforma Biagi") e del 2012 (l. 92, c..d "riforma Fornero") – hanno tenuto conto di questa ripartizione, sottolineata e affermata con nettezza, del resto, dalla stessa Corte costituzionale (sent. n. 50/2005): la quale ha rimarcato come la disciplina dei servizi per l'impiego rientri a pieno titolo nell'area della "tutela e sicurezza del lavoro".
Le normative indicate rappresentavano ancora l'ossatura del sistema dei servizi per l'impiego sino a settembre 2015 (Corti 2014; Vitaletti 2014; Ricci 2015); ovviamente dopo il 2003 ci sono stati interventi di modifica, correzione e integrazione, di cui daremo conto nel prosieguo della nostra illustrazione ma l'impianto è rimasto essenzialmente quello descritto, integrato – chiaramente – dalle varie legislazioni regionali, solo in pochi casi, purtroppo, più che integrative dei principi fissati dalla legge dello Stato. Mentre scriviamo, poi, sono già delineate le linee di una nuova, profonda e integrale risistemazione della materia – a opera della legge delega n. 183 di dicembre 2014 e del d.lgs. n. 150 del 2015[9] (Garofalo D. 2015) – e probabilmente assisteremo a una revisione ancor più radicale, nel medio periodo (probabilmente nel 2016), alla luce della riforma costituzionale in corso di approvazione in Parlamento (ddl. AC 2613-A passato in Senato: AS 1429-B).

3.4. Il ruolo dei sistemi informativi: disallineamento e sovrapposizioni

Di per sé problematica la coesistenza di tante competenze e tanti attori, l'equilibrio e la funzionalità dell'assetto avrebbe richiesto snodi di raccordo e di interrelazione assolutamente efficienti. In primo luogo sul versante dello scambio e dei flussi informativi. In effetti i beneficiari dei servizi per l'impiego, a seguito di richiesta ai Centri per l'impiego o alle Agenzie autorizzate, vengono iscritti in liste anagrafico-professionali, ove vengono evidenziate le loro caratteristiche e i loro curricula.
Tali informazioni circolano (dovrebbero circolare) attraverso sistemi telematici, *data-base* non solo strumentali all'incontro tra domanda e offerta di lavoro ma anche utili alla comunicazione interistituzionale – si pensi al raccordo INPS, Centri per l'impiego e Ministero – o comunque tra gli operatori tutti.
Questi sistemi esistono ma non sono sempre coordinati tra loro. Ve n'è addirittura uno a livello Europeo, il servizio EURES (*European Employment Services*), punto di riferimento informativo e di orientamento sul mercato del lavoro dell'Unione, volto a favorire la mobilità geografica e professionale dei

[9] La delega contiene un esteso capitolo rivolto alla riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. In Appendice, per utilità di lettura, si riportano stralci dei commi 3 e 4 dell'art. 1 della l. n. 183/2014, relativi a tali materie. Si deve ovviamente considerare l'intervento del d.lgs. n. 150 del 2015, che ha dato attuazione alla delega.

lavoratori indicando le condizioni di vita e di lavoro dei Paesi membri e le proposte occupazionali disponibili[10].
In ambito nazionale, invece, nel tempo si sono succeduti e sovrapposti vari portali, a iniziare dal SIL, Servizio Informativo Lavoro (art. 11 d.lgs. 469/1997), un sistema chiuso che faceva affidamento solo sul coordinamento tra livello nazionale e regionale[11]: esso, per intuibili ragioni, non è mai decollato. Con l'art. 15 d.lgs. 276/2003 è stata introdotta la Borsa continua del lavoro (BCL), la quale rappresenta un sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro[12], alimentato da informazioni immesse dagli operatori pubblici e privati, autorizzati o accreditati nonché direttamente da lavoratori e imprese. I servizi della BCL riguardano, a livello nazionale, sia la definizione degli standard tecnici di informazioni e dei flussi di scambio, sia l'interoperabilità dei sistemi regionali e la definizione, raccolta, comunicazione e diffusione dei dati che permettono la massima efficienza e trasparenza del processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Lo snodo informatico si concretizza, però, a livello regionale perché è qui che si deve realizzare l'integrazione dei sistemi pubblici e privati presenti sul territorio e si definisce il modello dei servizi al lavoro. L'interconnessione oggi è finalmente assicurata dal portale "ClicLavoro", che, basandosi su un sistema di nodi regionali e caratteristiche tecniche molto semplici, costituisce la concreta attuazione della BCL.
Ma con la BCL convivono ulteriori, troppe, banche dati, ugualmente insistenti sul governo del mercato del lavoro e sulle dinamiche occupazionali.
Presso l'INPS funziona la banca dati dei percettori di trattamenti previdenziali o altri sussidi o indennità pubbliche (art. 19 co. 4 d.l. 185/2008); vi confluiscono i dati disponibili relativi ai percettori di trattamenti di sostegno al reddito e ogni altra informazione utile per la gestione dei relativi trattamenti. La finalità è lo scambio di informazioni aggiornate tra servizi per l'impiego ed enti previdenziali; informazioni che sono messe a disposizione anche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'Inps è tenuta a comunicare i dati dei percettori di misure di sostegno al reddito al fine di garantirgli i servizi per l'impiego e in modo che questi siano obbligati ad accettare la c.d. "offerta congrua" di lavoro; pertanto i soggetti abilitati, attraverso questa banca dati, comunicano eventuali cause di decadenza dai trattamenti previdenziali. A questa disciplina sembra sovrapporsi quella prevista dalla l. 92/2012 che ha disposto l'introduzione di una banca dati (art. 4 co. 35-36 l. 92/2012) contenente i dati

[10] La rete EURES è stata disciplinata dal Regolamento (UE) n. 492/11; essa è ritenuta inefficiente, e se ne auspica una revisione (Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2012: Patto per la crescita e l'occupazione). Nel gennaio del 2014 è stata redatta una proposta di Regolamento relativo a una rete europea di servizi per l'impiego. In tale proposta si prevede di istituire una nuova rete EURES, che garantisca meglio il flusso delle informazioni, partendo dall'imposizione agli Stati membri di rendere accessibili le domande di lavoro oltre che i CV dei lavoratori disponibili in ambito nazionale; una rete che fornisca, oltretutto, servizi specifici volti ad affrontare problemi che riguardano la sicurezza sociale, la fiscalità e l'assicurazione in caso di spostamenti transnazionali (al di là dell'assistenza relativa ai servizi di collocamento).

[11] Infatti esso era riservato al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, alle regioni, agli enti locali, nonché ai soggetti autorizzati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro; era esclusa quindi ogni possibilità di accesso per i datori di lavoro e i lavoratori o altri soggetti interessati.

[12] Gli operatori pubblici e privati dei servizi per l'impiego hanno l'obbligo di interfacciarsi con la BCL e la mancata interconnessione comporta l'applicazione di sanzioni amministrative nonché la cancellazione dall'albo di cui all'articolo 4, co. 1, d.lgs. 276/2003, con conseguente divieto di proseguire l'attività di intermediazione.

individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, della residenza e domicilio, e dei dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficiano. I servizi competenti qui inseriscono i dati concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali. Ancora nel 2013 – l. 99/2013, di conversione del d.l. n. 76 – si è previsto un nuovo sistema informativo, al fine di razionalizzare gli interventi di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti. Esso è istituito nell'ambito delle strutture del Ministero del lavoro e delle politiche e raccoglie le informazioni concernenti i soggetti da collocare nel mercato del lavoro, i servizi erogati per una loro migliore collocazione nel mercato stesso e le opportunità di impiego. In questa sede confluiscono la Banca dati percettori, l'Anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati delle università, nonché la c.d. dorsale informativa disposta dalla l. 92/2012.
Risulta evidente, dalla descrizione fatta, che anche in tale ambito è necessaria una decisa opera di accorpamento e di semplificazione, propedeutica a un miglioramento dei servizi (v. avanti, alla fine del § 5.5).

3.5. La cooperazione (scarsa) tra gli operatori: le asimmetrie tra la missione del "pubblico" e le convenienze del "privato"

Nella nostra prospettiva è necessario rimarcare un ulteriore aspetto nevralgico del quadro normativo, attinente ai raccordi pubblico/privato.
Preliminarmente giova sottolineare il ruolo giocato dalla Corte di Giustizia nel superamento del nostro precedente regime delle attività di collocamento. In particolare, per l'Italia, il riferimento è alla nota sentenza c.d. Job Centre II dell'11 dicembre 1997 (C-55/96)[13], da cui provenne una severa censura al monopolio pubblico italiano nell'ambito delle attività di intermediazione (Ichino 1996). Da allora il quadro legislativo si è evoluto e l'apertura a ulteriori soggetti pubblici e ai privati (*in primis* le Agenzie per il lavoro) nonché il loro coinvolgimento ha assunto – sulla carta – un valore imprescindibile per l'efficienza dl sistema[14] (Falasca 2006; Spattini 2008).
Tuttavia questo ideale indirizzo non ha trovato sempre adeguata accoglienza a livello regionale (Varesi 2012; Napoli, Occhino, Corti 2010), essendo state approntate molto tardi già solo le condizioni formali per un'adeguata partecipazione dei vari attori indicati dal legislatore all'esercizio dei SPI. E purtroppo i ritardi e le inefficienze maggiori sono registrabili in diversi contesti regionali meridionali. Molte delle principali regioni centro-meridionali hanno atteso anni prima di adeguarsi al quadro legale delineato in sede nazionale (per esempio la Campania, la Puglia; ma anche il Lazio) e talvolta il percorso non si è

[13] I passaggi centrali della sentenza sono i seguenti: a) l'attività di collocamento è in toto assimilabile a un'attività economica; b) "il mercato delle prestazioni di collocamento dei lavoratori è estremamente vasto e altamente diversificato. La domanda e l'offerta di lavoro su tale mercato comprendono tutti i settori produttivi e si riferiscono a una gamma di attività lavorative che va dalla manovalanza non qualificata sino alle qualifiche professionali più elevate e rare. In un mercato così esteso e differenziato, per di più soggetto, a causa dello sviluppo economico e sociale, a grandi mutamenti, gli uffici pubblici di collocamento rischiano di non essere in grado di soddisfare una parte rilevante di tutte le domande di prestazioni".

[14] Il d.m. 20 settembre 2011 ha definito i dettagli operativi dell'estensione dei soggetti autorizzati alla intermediazione, completando il processo di liberalizzazione dei SPI.

nemmeno chiuso del tutto (come in Calabria). Ma mentre il ritardo nella predisposizione delle leggi regionali "quadro" non rappresenta un tratto distintivo esclusivo delle regioni meridionali, il dato più deprimente è quello dell'implementazione operativa di quelle leggi di principio, considerando che sino a poco tempo fa, nella maggior parte dei casi, pur in presenza di formali disposizioni normative (ancora la Campania e la Puglia), non era ancora adeguatamente organizzato e regolato il sistema degli "accreditamenti" regionali: vale a dire il nucleo essenziale del coordinamento tra funzioni amministrative pubblicistiche e attività dei privati. L'accreditamento è infatti esattamente quel procedimento che verifica l'idoneità di un soggetto – in genere privato, ma anche pubblico secondo alcune normative regionali (Marocco 2011): è il caso della legislazione Lombarda – a operare nell'ambito della rete dei servizi per l'impiego territoriali, a supporto e integrazione della stessa azione regionale. Questo ritardo è apertamente riconosciuto in importanti contesti istituzionali (ci si riferisce alle dichiarazioni del Ministro Poletti e dei rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome rese, tra febbraio e marzo 2015, nelle audizioni parlamentari programmate per la "*Indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati*" deliberata nel giugno 2014).

La storia recente dei servizi per l'impiego è quindi contraddistinta da un indubbio sovraccarico funzionale in capo alle amministrazioni pubbliche. Esse sono poco dialoganti con la restante parte degli operatori; spesso poi, assorbite da carichi meramente burocratici (come la certificazione dello stato di disoccupazione), rimangono ferme al palo proprio nell'attivazione degli strumenti più innovativi di politica attiva (Ricci 2015; Olivieri 2015; Varesi 2014): clamoroso è quanto poco o niente si sia fatto nella predisposizione dei "patti di servizio" (a cui si è già fatto riferimento nel § 3), le convenzioni tra utenti-lavoratori e amministrazione pubblica, indirizzate a definire i reciproci impegni nelle attività di (re)inserimento al lavoro.

Sia chiaro: centralità e valore del ruolo pubblico sono fuori discussione. Valori e interessi in gioco rimandano, difatti, a diritti fondamentali dotati di valenza costituzionale multilivello. Si tratta di diritti di libertà, come la libertà professionale e il diritto di lavorare (art. 15 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea) e il relativo diritto di accesso ai servizi di collocamento, sancito formalmente nell'art. 29 sempre, della Carta. Disposizioni che fanno eco all'art. 4 della nostra Costituzione che, nel sancire il diritto al lavoro di tutti i cittadini, impone direttamente alla Repubblica la promozione delle "condizioni che rendano effettivo questo diritto" (Alaimo, 2008 ivi riferimenti bibliografici, in particolare Rusciano 1999).

La nostra Costituzione indica un fine, allora, ma non impedisce affatto che la pubblica amministrazione si ritagli un prevalente ed esclusivo ruolo di direzione, raccordo e monitoraggio e controllo degli operatori e delle attività sul mercato del lavoro, alleggerito degli aspetti più operativi e, in parte, anche più specialistici – si pensi alle interviste di orientamento e al bilancio delle competenze – che sarebbe meglio affidare, in via sussidiaria, agli altri soggetti, pubblici e privati. Si tratta di una strada sperimentata, in varia misura, in alcune regioni del nord Italia (Lombardia, innanzitutto, con il sistema della "dote"; ma modelli interessanti sono anche quelli del Piemonte, del Veneto e dell'Emilia Romagna).

Che la chiave di volta sia l'essenziale sinergia tra gli operatori e un'azione di coordinamento centralizzata non pare discutibile. L'attuazione della *Youth Guarantee*, piano europeo rivolto alla creazione di occasioni per i giovani (raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013), poteva in tal senso rappresentare una fondamentale sperimentazione-pilota; là dove, al di là dei magri risultati nel frattempo prodotti, il modello istituzionale e operativo messo in campo corrisponde idealmente ai canoni di un efficiente sistema di servizi per l'impiego. Ogni Regione ha il proprio piano attuativo ma affinché esso giunga a buon esito è imposta una strategia unitaria condivisa tra Stato, Regioni e altri soggetti pubblici e privati; a tal fine è stata creata una "struttura di missione"[15] con il compito di: interagire con i diversi livelli di governo preposti alla realizzazione dei piani occupazionali, di definire le linee guida da applicare anche a livello locale, per la programmazione degli interventi; e promuovere, indirizzare e coordinare gli interventi di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di Italia Lavoro S.p.A. e dell'ISFOL. In pratica, come alcuni fanno notare, l'Agenzia nazionale prevista nella delega del 2014 – v. *infra* § 5.5 – già esiste, in qualche misura.

In effetti un fattore di criticità risiede nell'affollamento non solo, e in effetti non tanto, dei soggetti quanto piuttosto delle diverse attività e funzioni dell'azione di servizio, spesso definite con eccessivo grado di genericità e non sempre univocamente imputabili. Di ciò il legislatore è edotto da tempo, sin dalla delega del 2007 (l. n. 247), che indicava linee e modalità di azione esattamente coerenti con obiettivi di semplificazione, programmazione e modernizzazione[16]. Ma la delega è rimasta lettera morta, tant'è che stata prima riproposta negli identici termini nel 2010 (l. 183); essa risulta ancora disattesa e solo in minutissima porzione realizzata nel 2012 (con la legge 92 e il d.lgs. 297: v. Filì 2012; Pascucci 2014; Zilio Grandi-Vitaletti 2014). Il progetto complessivo costituisce adesso un fondamentale capitolo della più ampia delega di cui alla citata l. n. 183 del 2014; questa parte della riforma (il c.d. Jobs Act) non è stata allestita nella prima fase dell'attuazione, essendo indubbiamente molto problematica e complessa. A partire dall'intreccio con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ridisegna radicalmente l'assetto delle competenze, concentrando nelle prerogative statuali la tutela e la sicurezza del lavoro e l'intero campo delle "politiche attive del lavoro" (ddl. AC 2613-A passato in Senato: AS 1429-B). In pratica, approvata questa riforma, lo scenario attuale e quello di breve periodo sembrano comunque destinati a un'ulteriore rivisitazione.

---

[15] Art. 5 d.l. 76/2013, conv. in l. n. 99. La struttura di missione è coordinata dal Segretario Generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali o da un Dirigente Generale a tal fine designato ed è composta dal Presidente dell'ISFOL, dal Presidente di Italia Lavoro S.p.A., dal Direttore Generale dell'INPS, dai Dirigenti delle Direzioni Generali del medesimo Ministero aventi competenza nelle materie di cui al comma 1, da tre rappresentanti designati dalla Conferenza Stato-Regioni, da due rappresentanti designati dall'Unione Province Italiane e da un rappresentante designato dall'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

[16] Si parlava: a) di potenziare i sistemi informativi e di monitoraggio (…); b) di valorizzare le sinergie tra servizi pubblici e agenzie private, tenuto conto della centralità dei servizi pubblici, al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro (…); c) di programmare e pianificare le misure per la riqualificazione di lavoratori anziani, valorizzando il momento formativo; d) di promuovere il "patto di servizio" come strumento di gestione adottato dai servizi per l'impiego per interventi di politica attiva del lavoro; e) rivedere e semplificare le procedure amministrative".

3.6. Razionalizzazione, concentrazione, sperimentazione, semplificazione e cooperazione: linee guida e parole chiave per un incerto futuro

Le osservazioni sin qui svolte hanno dunque evidenziato alcune indubbie criticità e, pertanto, la necessità di razionalizzare e migliorare l'organizzazione e il governo del mercato del lavoro. Si tratta di interventi che attengono ad ambiti e versanti molteplici. I principali sono esattamente quelli rispondenti all'insieme delle suddette criticità e sono puntualmente rappresentati in recenti provvedimenti legislativi: in alcuni casi ancora solo in termini di prospettiva, in altri, viceversa, in termini più immediatamente operativi, sebbene – francamente – non del tutto innovativi.

Partendo da quest'ultimo versante possiamo registrare l'introduzione del "contratto di ricollocazione" a opera del d.lgs. n. 22 del 2015 (art.17), che opera una prima attuazione dell'importante legge delega n. 183/2014, già sopra richiamata diverse volte. Specificamente l'istituto risponde alla direttiva sull'introduzione di *modelli sperimentali, in materia di politica attiva, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche a livello regionale* (Ichino 2014; Tiraboschi 2015; Vitaletti 2015; Alaimo 2015). Lo strumento in parola – rivolto a coloro che risultano disoccupati ai sensi dell'art.1, co.2 lett. c), d.lgs. 181/2000[17] – appare un avanzamento e un affinamento operativo del patto di servizio (v. *supra* § 5.4), per un verso, e, per altri versi, generalizza sul piano nazionale modelli regionali virtuosi di attivazione dei soggetti disoccupati (non le regioni meridionali, tuttavia). Rispetto al patto di servizio, però, il contratto di ricollocazione si struttura su un fascio di obblighi e diritti molto più puntuale, in ragione del quale è spiegata la concessione di un contributo (c.d. dote), un sorta di voucher spendibile dal disoccupato presso i soggetti accreditati. Il contratto di ricollocazione prevede: il diritto del soggetto a un'assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita da parte del soggetto accreditato; il dovere, in capo al disoccupato, di rendersi parte attiva rispetto alle iniziative proposte dal soggetto accreditato e, consequenzialmente, il diritto-dovere a partecipare alle iniziative di ricerca, addestramento e riqualificazione professionale, mirate a sbocchi occupazionali coerenti con il fabbisogno espresso dal mercato del lavoro, organizzate e predisposte dal soggetto accreditato. Si tratta, quindi, di un istituto davvero interessante la cui valutazione di impatto non può però decontestualizzarsi dallo scenario generale delle politiche attive come il legislatore è venuto a configurare. Esso presuppone una puntuale e funzionale regolamentazione del processo di accreditamento (v. *supra* § 5.4) nonché delle attività c.d. di profilazione – il disoccupato ha diritto di ricevere il servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro che garantisce il contratto di ricollocazione "a condizione che il soggetto effettui la procedura di definizione del profilo personale di occupabilità – attività oggetto del decreto legislativo sulle politiche attive e sui servizi al lavoro promulgato molto dopo, nel settembre successivo. E va rimarcato che nella stesura del decreto *ad hoc*, il legislatore delegato sia poi tornato sui suoi passi riscrivendo l'istituto, che assume oggi il nome di "*assegno di ricollocazione*". Lo scarto semantico è

[17] Cioè lo stato di colui che sia "privo di lavoro" e "immediatamente disponibile" allo svolgimento e alla ricerca di un'attività lavorativa secondo le modalità definite dai servizi competenti.

comprensibile – si punta ad esaltare la prestazione concessa al disoccupato - ma non condivisibile. Punto di forza dell'art. 17 – che viene integralmente abrogato – era proprio il richiamo al *contratto*, all'insorgenza cioè di obbligazioni, diritti e responsabilità imputabili e giudizialmente reclamabili o per lo meno amministrativamente sanzionabili. La nuova definizione, in altri termini, formalmente sembra ridimensionare la portata innovativa dell'istituto (la cui anima, d'altro canto, invece sopravvive pienamente), in qualche modo linguisticamente attraendolo nell'area delle prestazioni economiche, normalmente di pertinenza delle politiche passive. Peraltro è stato ristretto il campo dei destinatari (solo i titolari di trattamento di disoccupazione da almeno sei mesi).

Nella disciplina dello schema di decreto delegato si prevede la partenza, poi, dell'Agenzia Nazionale del lavoro; più precisamente l'Agenzia Nazionale per le Politiche attive del lavoro (ANPAL). Si tratta di un soggetto vigilato dal Ministero del Lavoro e partecipato da Stato, Regioni e Province autonome – con un coinvolgimento delle parti sociali -, cui si affida in linea di principio la gestione integrata delle politiche attive e passive e la loro riorganizzazione. Il ruolo dell'Agenzia dovrebbe essere quello di coordinare e indirizzare i centri per l'impiego, la formazione e l'erogazione degli ammortizzatori sociali; l'Agenzia in raccordo con l'INPS diverrebbe l'unica referente, quindi, sia a livello centrale che a livello territoriale[18].

La delega e lo schema di decreto non intervengono solo sulla frammentazione/dispersione delle sedi istituzionali dotate delle principali e più fondamentali competenze e funzioni in materia, là dove – oltre alla creazione dell'Agenzia unica – si prevede uno specifico capitolo sul raccordo tra servizi privati e pubblici nonché un sostegno alla bilateralità nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità. In particolare, nello schema di decreto, si ridisegna il sistema dell'accreditamento, al contempo aprendo a maggiori possibilità di coinvolgimento dei soggetti privati nella gestione delle misure più innovative di *placement*: tra queste, quelle collegate all'assegno di ricollocazione.

Nello schema ideale del progetto legislativo, l'attivazione di un circuito più efficiente di opportunità formative e di collocamento è accompagnata da una più puntuale previsione dei "*livelli essenziali delle prestazioni"* di servizio e da maggior rigore nella disciplina della "*condizionalità*". Su quest'ultimo versante si disegnano impegni più specifici in capo al disoccupato – nell'ambito dello svolgimento dei servizi per l'impiego – quale condizione per acquisire e/o conservare gli eventuali strumenti di sostegno al reddito riconosciutigli per lo stato di "disoccupazione". Impegni cui si collega un catalogo di sanzioni più definito e lineare, che va dalla decurtazione alla decadenza dal trattamento di disoccupazione.

Interessante appare inoltre il riferimento alla selettività degli incentivi alle assunzioni, da razionalizzare in collegamento con le "caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzi una minore probabilità di trovare occupazione" e con "criteri di valutazione e di verifica dell'efficacia e dell'impatto".

[18] L'istituzione di un'Agenzia unica nazionale era già stata ipotizzata nel 2012, ma senza esiti attuativi.

Non poteva mancare, infine, l'attenzione alla problematica dei sistemi informativi. La delega fissa alcuni criteri ed evidenzia come, al fine di rafforzare le capacità di incontro tra domanda e offerta, sia importante valorizzare un sistema informativo unitario per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate, anche attraverso l'istituzione del "fascicolo elettronico unico", contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi dei soggetti inseriti nel sistema stesso. Indicazioni tutte recepite nello schema di decreto.
Un buon esempio di come la valorizzazione dei flussi informativi possa portare a un miglioramento dei SPI è dato dalla diffusione di borse virtuali dell'occupazione, le cui prestazioni vadano oltre quanto già disponibile presso il portale Cliclavoro. In particolar modo, nel Veneto il Borsino delle Professioni (http://borsino.borsalavoroveneto.it/cos-e-il-borsino) è già in funzionamento, essendo stato istituito da Veneto Lavoro (l'agenzia regionale del lavoro) dal 2009. Attingendo informazioni dal sistema delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro, il Borsino è basato su una dettagliata griglia di classificazione delle qualifiche e dei profili professionali, che consente l'identificazione di percorsi formativi e di carriera. Tutte queste informazioni sono raccolte in un sito *open-access*. Per ora il sistema serve soprattutto gli allievi delle scuole superiori, i partecipanti a corsi di formazione professionale, i centri per l'impiego e le imprese. Poiché l'esercizio di corrispondenza tra qualifiche formali e profili professionali richiede un lungo lavoro di preparazione, non vi è invece, per il momento, alcun nesso tra il Borsino e l'istruzione universitaria della regione.

3.7. La proiezione europea

Con questo quadro normativo così frammentato e ulteriori riforme di sistema in via di approvazione possiamo sperare che siano superate le criticità messe in luce? Le deleghe e i progetti farebbero sperare ma i nostri tempi non sembrano sempre del tutto allineati a quelli di uno dei principali giocatori nella partita delle politiche del lavoro: l'Unione europea. Rapportarsi all'Europa è imprescindibile, perché il monitoraggio svolto in tale sede è un pungolo decisivo per le azioni nazionali e regionali ormai quasi sempre attuative delle strategie dell'Unione, anche in ragione dei davvero ingenti finanziamenti da lì promananti.
Nella raccomandazione COM(2014) 413, rivolta all'Italia, partendo dal contesto attuale delle condizioni del nostro mercato del lavoro, il Consiglio invita non solo a intraprendere valutazioni e monitoraggio degli esiti delle recenti riforme in materia - inclusa la Youth guarantee - ma anche a perseguire una migliore regolamentazione della flessibilità in entrata; a elaborare piani di potenziamento dell'efficacia dei servizi di collocamento e di rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego. Si raccomanda, in particolare, di introdurre misure che vadano a incidere con maggiore efficienza su alcune criticità endemiche del mercato del lavoro italiano, il quale "continua a essere segmentato e caratterizzato da scarsa partecipazione, in particolare delle donne e dei giovani. A tal proposito, è necessario dare seguito ai progressi compiuti, finora limitati, anche in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani".

Vi è addirittura, poi, un piano di raccordo operativo e, quindi, di esigenza reale di armonizzazione dei nostri standard con quelli europei (Sartori 2013; Alaimo 2015). Ci limitiamo a ricordare che di recente, con la Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio 15 maggio 2014 n. 573/2014/UE, è stata istituita una "rete europea di sevizi pubblici per l'impiego" volta a favorire e incoraggiare la cooperazione tra Stati, soprattutto per la condivisione delle migliori prassi, riconosciute tali a seguito di valutazioni comparative delle misure adottate in ambito nazionale. Tale rete dovrebbe anche contribuire all'attuazione di iniziative strategiche nel settore dell'occupazione e, in particolare, sostenere i gruppi sociali più vulnerabili con alto tasso di disoccupazione, specialmente i lavoratori più anziani e i c.d. NEET, oltre che le persone escluse dal mercato del lavoro, nonché favorire il lavoro dignitoso e agevolare il funzionamento del mercato del lavoro.

4. Domanda e offerta di competenze. Il ruolo dell'apprendistato

4.1.

Facendo seguito all'analisi del paragrafo precedente, metteremo in evidenza in questo paragrafo un altro snodo istituzionale cruciale nella promozione del *matching* tra domanda e offerta di competenze. In linea preliminare, è d'obbligo reiterare come le politiche pubbliche a sostegno della domanda di competenze siano state spesso oggetto di critiche molto pronunciate nel nostro Paese[19]. Se il Rapporto Giavazzi (http://www.camera.it/temiap/rapporto%20giavazzi.pdf) attenua parzialmente la severità di questo giudizio, almeno per il sostegno alla R&S, non è però possibile negare che queste politiche siano sempre state svolte in modo avulso dalle politiche di istruzione e formazione professionale. In Italia queste ultime sono attivate sulla base di tre linee di intervento (l'apprendistato, la formazione professionale, la formazione continua - leggi nazionali n. 236/1993 e 53/2000, fondi interprofessionali, tutte fondamentalmente slegate dalla promozione della domanda di competenze e applicate in maniera alquanto variabile sull'arco del territorio nazionale (Barr et al., 2012). Negli ultimi anni si è assistito invece a una quasi totale scomparsa dei cosiddetti contratti di formazione-lavoro. Le analisi quantitative effettuate in questo ambito danno risultati alquanto discordanti tra di loro (anche se relativamente favorevoli all'apprendistato. Si veda a proposito Trivellato, 2009).

Il sistema di formazione è stato più volte evidenziato come fattore determinate del mismatch tra domanda e offerta di competenze nel nostro Paese (una presa di posizione dal carattere ufficiale è espressa nel Piano del Lavoro Nazionale 2010 del Ministero del Lavoro). In questo ambito l'alternanza scuola-lavoro, il cui strumento fondamentale è l'apprendistato, ha assunto di recente particolare importanza in ragione del peggioramento evidente del mercato del lavoro giovanile, e dei ripetuti interventi legislativi, effettuati anche sula scorta di indicazioni dell'UE. Ci concentreremo quindi sul ruolo dell'apprendistato come strumento formativo per favorire lo sviluppo delle competenze e il loro *matching* con la relativa domanda.

[19] Si può trovare una disamina quasi impietosa, ma molto ben documentata, di queste politiche in Brancati (2010).

L'apprendistato è un contratto di lavoro volto a favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro attraverso l'acquisizione di competenze specifiche in risposta alla domanda espressa da parte delle imprese o altrimenti necessarie per lo sviluppo dell'occupabilità. I posti di apprendistato dovrebbero essere caratterizzati dall'alternanza tra periodi di lavoro e di apprendimento esterni alle imprese. Su base annua, il Ministero del Lavoro fornisce alle regioni (e alle province autonome di Trento e Bolzano) le risorse finanziarie per i vari programmi di apprendistato. La distribuzione è basata per il 70% sul numero di apprendisti impiegati e per il 30% sul numero di apprendisti addestrati. La Tabella 1 mostra risorse e impieghi regionali nel 2010 (un anno in cui la recessione non aveva ancora appieno influito sull'economia italiana). Si nota chiaramente che le regioni meridionali non hanno grandi capacità di fornire attività formative ai loro apprendisti: esistono però anche vuoti rilevanti nelle regioni del Centro-Nord.

Tabella 1. Apprendistato - Ripartizione totale delle risorse - annualità 2010

Regioni/Province Autonome	**Ripartizione risorse**	**Apprendisti occupati (*)**	**Apprendisti iscritti a attività formative (**)**	**% iscritti/ occupati**
PIEMONTE	10.853.930	50.360	22.510	45%
VALLE D'AOSTA	516.000	1.733	464	27%
LOMBARDIA	17.174.934	109.505	19.589	18%
BOLZANO	1.333.574	4.472	3.688	82%
TRENTO	1.933.444	6.729	5.215	78%
VENETO	10.686.562	71.835	10.200	14%
FRIULI V.G.	3.582.104	11.611	10.122	87%
LIGURIA	2.688.230	18.189	2.502	14%
EMILIA R.	14.249.828	56.624	34.656	61%
TOSCANA	7.321.000	52.163	5.401	10%
UMBRIA	2.262.223	15.899	1.787	11%
MARCHE	4.650.633	26.029	7.252	28%
LAZIO	7.687.272	58.895	3.455	6%
ABRUZZO	1.752.591	10.711	2.248	21%
MOLISE	516.000	172	0	0%
CAMPANIA	2.727.679	21.132	1.100	5%
PUGLIA	3.780.325	28.531	1.931	7%
BASILICATA	516.000	2.736	0	0%
CALABRIA	926.995	7.877	0	0%
SICILIA	2.995.050	25.450	0	0%
SARDEGNA	1.845.626	9.595	3.273	34%
TOTALE	100.000.000	591.800	135.393	23%

(*) Fonte: Inps (anno 2009).
(**) Fonte: monitoraggio regionale Inps (anno 2009)

Considerando d'altra parte, nella Tabella 2, dati di fonte più recente, è possibile riscontrare un debole miglioramento delle statistiche di utilizzo dell'apprendistato. Le riforme dell'istituto, illustrate in dettaglio nel § 4, sembrerebbero avere sortito un qualche effetto, che però è ancora lontano da livelli soddisfacenti.

Tabella 2. Apprendistato - Ripartizione totale delle risorse - annualità 2014

Regioni/Province Autonome	**Ripartizione risorse**	**Apprendisti occupati (*)**	**Apprendisti iscritti a attività formative (**)**	**% iscritti/ occupati**
PIEMONTE	11.549.451	40.441	23.248	57%
VALLE D'AOSTA	516.000	1.592	365	23%
LOMBARDIA	14.926.431	78.908	26.837	34%
BOLZANO	1.970.645	4.096	3.585	88%
TRENTO	2.412.948	5.402	4.485	83%
VENETO	9.292.678	59.176	12.427	21%
FRIULI V.G.	4.192.978	9.246	7.761	84%
LIGURIA	2.624.793	16.353	3.723	23%
EMILIA R.	2.122.7073	47.720	39.501	83%
TOSCANA	6.136.926	41.192	6.663	16%
UMBRIA	1.647.686	11.864	718	6%
MARCHE	3.517.323	20.072	5.480	27%
LAZIO	7.018.571	48.258	6.522	14%
ABRUZZO	1.242.752	8.479	1.833	22%
MOLISE	516.000	1.118	305	27%
CAMPANIA	2.704.838	19.169	1.779	9%
PUGLIA	2.995.223	20.774	2.583	12%
BASILICATA	516.000	2.445	409	17%
CALABRIA	1.010.082	7.360	0	0%
SICILIA	3.144.082	21.814	2.703	12%
SARDEGNA	837.520	5.970	492	8%
TOTALE	100.000.000	471.449	151.780	32%

(*) Fonte: Inps (triennio 2011-13).
(**) Fonte: monitoraggio regionale Inps (triennio 2011-13).

Nel prosieguo dello scritto si svilupperanno alcune considerazioni di natura giuridica relative all'apprendistato e ai SPI. Queste considerazioni sono volte a illustrare alcuni "colli di bottiglia" ovvi per il giuslavorista, ma sostanzialmente ignorati nel dibattito economico, che rendono difficile l'attuazione di politiche economiche efficaci per la promozione del matching tra domanda e offerta di competenze, soprattutto nel Mezzogiorno.

4.2 L'apprendistato: il quadro normativo e le ragioni del mancato decollo

Nei paragrafi che precedono si è più volte posto l'accento sulla crucialità della formazione, in funzione dell'esigenza delle imprese di avvalersi di forza lavoro

qualificata, e del suo ruolo centrale in una fase di profonda trasformazione del tessuto produttivo e dei modelli organizzativi di impresa.
La formazione del lavoratore è ormai una variabile imprescindibile lungo tutta la vita professionale, ma rappresenta, da sempre, uno snodo decisivo nel passaggio dei giovani dall'istruzione all'attività lavorativa.
Proprio al governo di questo passaggio è stato - potremmo dire da sempre e già nell'età preindustriale - incaricato l'apprendistato, vale a dire quel modello di contratto di lavoro che intreccia *lavoro e formazione* ed è finalizzato ad accompagnare il giovane attraverso un inserimento mirato nel mercato al lavoro.
In questo paragrafo si procederà a una sintetica ricostruzione del quadro giuridico dell'apprendistato, al fine di evidenziare peculiarità, opportunità e criticità che questo strumento riserva al giovane in cerca di lavoro e soprattutto all'azienda che decide di investire in formazione sui lavoratori da impiegare stabilmente.
Prima di approfondire i profili giuridici, analizzeremo anzitutto le ragioni che determinano un suo impiego ancora troppo limitato. A parte i dati già riportati nel § 3, si riscontrano in questo ambito numeri assolutamente deludenti rispetto alle aspettative, alle potenzialità dell'istituto e al fabbisogno di formazione che proviene da tutte le imprese. Per quanto concerne i lavoratori assunti con apprendistato ci attestiamo su percentuali tra il 14 e il 17% in relazione alla fascia tra 15 e 29 anni (XV Rapporto Isfol, 2015). Tali dati pongono anche in luce quanto impietoso sia il confronto con altri paesi europei, nei quali il ricorso all'apprendistato si colloca su percentuali ben più elevate: in Germania si arriva al 50% della popolazione giovanile assunta con apprendistato, mentre per gli altri paesi siamo a percentuali solo di poco inferiori (Isfol, 2011).
Nonostante gli sforzi di semplificazione del legislatore e (come vedremo) l'invogliante pacchetto di incentivi apprestati, il contratto di apprendistato, specie dopo gli interventi del d.lgs. 167/2011 (il t.u., oggi abrogato e sostituito, a partire dal 25 giugno 2015, dal d.lgs. n. 81/2015, artt. 41-47) si attesta su percentuali di utilizzo decisamente molto basse (evidenziate pure qui sopra nel § 3).
Le cause dello scarso utilizzo dell'apprendistato possono essere ricondotte a tre ordini di motivi, tra loro collegati.
a) Anzitutto l'apprendistato, quale tipologia alternativa al contratto di lavoro a tempo indeterminato, sconta la "concorrenza" del contratto a termine e della somministrazione di manodopera. Soprattutto per quanto concerne il primo, a partire dalle modifiche introdotte dalla l. 78/14 (poi recepite nel d.lgs. 81/2015), si consente alle aziende di utilizzare un contratto altamente flessibile per un lungo arco temporale (per complessivi 36 mesi) senza praticamente più correre alcun rischio di stabilizzazione del rapporto.
Visto quale schema contrattuale che consente un utilizzo flessibile della forza lavoro, l'apprendistato è destinato a soccombere anche nel confronto con la somministrazione di manodopera che, ancorché a un costo del lavoro più elevato, offre alle imprese uno strumento liberamente adattabile alle esigenze produttive.
b) In connessione con quanto appena osservato, la seconda ragione del limitato utilizzo dell'apprendistato è riconducibile alla scarsa propensione delle aziende del nostro Paese, e soprattutto quelle del Sud (si veda la tabella riportata nel paragrafo 3), ad investire in formazione. In un tessuto produttivo evoluto non si

dovrebbe mai mettere sullo stesso piano apprendistato e altri contratti flessibili, in quanto diverse sono le finalità: contratto a termine e somministrazione mirano a soddisfare esigenze contingenti e temporanee, l'apprendistato presuppone il perseguimento di obiettivi di lungo periodo, da parte di datori di lavoro che intendono incrementare stabilmente il proprio organico inserendo forza lavoro formata in funzione degli specifici bisogni dell'azienda ovvero contribuire, ovviamente ottenendone benefici, alla crescita professionale di un giovane che si serve dell'apprendistato al fine di conseguire un titolo di studio.
c) Analizzeremo tra breve le tre tipologie, ma fin d'ora occorre segnalare che il contratto di apprendistato, almeno finora, non ha trovato adeguata diffusione per il timore delle imprese di subire gravi conseguenze sanzionatorie a seguito di un impiego scorretto dello strumento. Su questo profilo le più recenti scelte del legislatore, hanno perseguito l'obiettivo, oltre che di tutela dei giovani lavoratori, anche di salvaguardia di quei datori di lavoro che optano per l'apprendistato al fine di investire nella formazione dei giovani da impiegare stabilmente nella propria azienda: in vista di questi obiettivi, i legislatori (nazionali e regionali) e le stesse parti sociali sono intervenuti con l'intento di apprestare una disciplina chiara e fluida in cui diritti e doveri delle parti del contratto siano individuati in modo netto e univoco.

4.3 La parabola dell'istituto.

Il mancato decollo dell'istituto è alla base dei ripetuti interventi normativi, tutti mirati a razionalizzare la disciplina per facilitarne l'utilizzo da parte delle imprese.
Tra i contratti a contenuto formativo, fino alla fine degli anni '90, l'apprendistato ha sempre ricoperto un ruolo di nicchia, in quanto ampiamente schiacciato dal contratto di formazione e lavoro (cfl). Come noto, per effetto di una condanna dell'Unione europea[20], che ha costretto l'Italia ad abrogare la disciplina sul cfl, in quanto, per come era congegnata, violava la normativa europea sul divieto degli aiuti di Stato, già con la legge n. 196/97 si è ricominciato a valorizzare l'apprendistato, strumento che è stato poi definitivamente rilanciato (sul piano normativo) con la riforma del mercato del lavoro del 2003 (d.lgs. 276/03, cd. riforma Biagi) che ha anche definitivamente abrogato il cfl[21].
Nella lunga e caotica parabola dell'istituto (a partire dagli artt. 2130-2134 cod.civ. integrati dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25), solo con il d. lgs. 14 settembre 2011, n. 167 (il testo unico sull'apprendistato), il legislatore ha virato decisamente verso gli obiettivi di riordino e razionalizzazione del quadro normativo[22]: abrogata tutta la stratificata disciplina precedente, il t.u. si è incaricato di individuare e sancire i principi generali, affidando la regolamentazione di dettaglio ad accordi interconfederali ovvero a contratti collettivi nazionali stipulati da soggetti comparativamente più rappresentativi

[20] C'è stata prima la decisione della Commissione europea n. 128 dell'11 giugno 1999 e poi la sentenza della CGE 7 marzo 2002, causa C-310/1999.

[21] La storia normativa dell'apprendistato in Italia ha origini nel codice civile, con gli artt. 2130 c.c. ss.; la successiva evoluzione si è tradotta soprattutto in una vorticosa successione di leggi speciali: le principali sono l. 25/1955, 424/1968, 56/1987, 196/1997, 276/2003 e, infine 167/2011.

[22] Il d.lg. 14 settembre 2011, n. 167, in applicazione dell'art. 1, co. 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247. Con il T.U. del 2011 l'apprendistato subisce una netta cesura con il passato: l'art. 7 abroga tutta la precedente disciplina (l. 25/55, a. 16 l. 196/97, e artt. 47-53 dlg 276/03), al contrario di quanto aveva fatto il d. lg. 276/03, che aveva lasciato in vita molte delle precedenti disposizioni.

(art. 2, comma 2) (per una ricognizione anche storica dell'istituto, v. Carinci, 2012)[23].
Come già segnalato, la preponderante ragione di freno nell'impiego dell'apprendistato è rappresentato dalla competenza concorrente tra potestà legislativa nazionale e potestà legislativa regionale: infatti, in base alla ripartizione fissata dalla Costituzione (art. 117 Cost.), l'apprendistato si pone all'incrocio tra la disciplina del rapporto di lavoro, la cui regolamentazione spetta allo Stato, e la formazione professionale, rimessa alla competenza della Regione.
Il legislatore nazionale, al fine di sottrarre l'apprendistato dalle secche del conflitto istituzionale tra Stato e Regioni[24], ha riservato a queste ultime, anche nei modelli regolati dagli artt. 43 e 45 del d.lgs. 81/15, un ruolo "eventuale" e "condizionato", affidando, a monte, a un soggetto paritetico (la Conferenza Stato-Regioni) il compito di assolvere alla delega costituzionale di una competenza "concorrente" Stato-Regioni in materia di apprendistato. Questo strumento ha eliminato il rischio di conflitti istituzionali, delimitando con criteri adeguatamente chiari e affidabili i rispettivi ambiti di competenza. Con gli interventi correttivi del 2014 può osservarsi che, sul fronte del rapporto istituzionale tra Stato e Regioni, sono state eliminate le ambiguità che avevano contribuito a creare una situazione di stallo sul piano applicativo.
Anche il contratto di apprendistato, unitamente ai modelli flessibili di lavoro (lavoro a tempo parziale, somministrazione, contratto a termine e lavoro accessorio), è stato oggetto dell'intervento di riordino da parte della recente e complessiva riforma del lavoro che va sotto il nome di *Jobs act.* Tuttavia, per quanto riguarda il contratto di apprendistato, il d.lgs. 81/2015 (artt. 41-47) ha lasciato invariato il precedente impianto, introducendo alcuni correttivi in vista dell'obiettivo di semplificazione e razionalizzazione della disciplina. Con tali correttivi, di cui si darà conto nei seguenti paragrafi, si è ampliato l'ambito di competenza della fonte unilaterale (il decreto ministeriale ex art. 46 d.lgs. 81/15) soprattutto al fine di rilanciare l'impiego delle due tipologie di apprendistato abbinate al conseguimento di un titolo di studio (art. 43 e 45).

4.4. Le tre tipologie di apprendistato: l'assetto normativo vigente

Nel quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 81/2015 (che ha confermato l'assetto del d.lgs. 167/2011), pur individuandosi tre tipologie di apprendistato, in realtà vengono configurati due modelli: uno, che si articola nelle due tipologie di apprendistato per la qualifica (o per il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore) e apprendistato di alta formazione e di ricerca, costituisce un'evoluzione del sistema istruttivo-formativo (i due percorsi si differenziano per il livello della formazione di arrivo), ed è finalizzato al conseguimento di un titolo di studio; l'altro, l'apprendistato professionalizzante (o di mestiere), è il modello destinato a chi ha concluso il percorso di istruzione e necessita di una

[23] La parabola normativa è destinata a non arrestarsi, in quanto l'apprendistato rientra tra le tipologie che l'attuale Governo ha il compito di "riordinare" sulla base della legge delega n. 183/2014 (cd. Jobs act).
[24] La Consulta è intervenuta più volte proprio nella tematica dell'apprendistato: tra le decisioni più importanti Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, n. 176/2010 e n. 334/2010.

formazione, preferibilmente da parte del datore di lavoro disposto ad assumerlo, al fine di inserirsi nel contesto produttivo (Tiraboschi, 2011)[25].

a) Il primo è l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore[26]: in tale variante si intende praticare anche nel nostro ordinamento il cd. *sistema duale,* nel quale il conseguimento del titolo di studio avviene combinando istruzione scolastica e lavoro (Varesi, 2011). L'obiettivo è espressamente sancito dal legislatore del 2015, all'art. 41, co. 3, secondo cui la tipologia in esame, unitamente all'apprendistato di alta formazione e ricerca, integrano, appunto, «un sistema duale, formazione e lavoro, con riferimento ai titoli di istruzione e formazione e alle qualificazioni professionali»[27]. Il modello è totalmente condizionato dall'intervento normativo degli enti regionali (e Province Autonome di Trento e Bolzano), cui è affidata la regolamentazione dei profili formativi. Il d.lgs. n. 81/2015, accentuando un approccio centralizzato all'istituto, stabilisce che, in assenza di regolamentazione regionale, le amministrazioni centrali svolgono un ruolo suppletivo e, mancando l'intervento dell'ente locale, l'attivazione di questa tipologia di apprendistato è rimessa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ne disciplina l'esercizio con propri decreti (art. 43, co. 3).

Sul piano applicativo tutte le Regioni, anche quelle meridionali, hanno emanato una regolamentazione applicativa nel vigore dell'art. 3 del t.u.: tuttavia l'impatto, sul piano pratico, è stato molto limitato. Il d.lgs. 167/2011 ha sbloccato le amministrazioni regionali, spingendole a regolamentare la tipologia di apprendistato rivolta ai soggetti più deboli del mercato del lavoro: i minorenni e i giovani privi di titolo di studio. L'art. 3 dell'abrogato t.u. è stato regolamentato nella gran parte del territorio nazionale, tuttavia, ancora oggi, sono poche le Regioni che hanno definito, attraverso la pubblicazione di Avvisi pubblici, una specifica offerta formativa e tra di esse manca la maggior parte delle Regioni meridionali.

b) Il secondo tipo di apprendistato, pure sostanzialmente riconducile al sistema "duale", è quello di alta formazione e ricerca[28], finalizzato al conseguimento di titoli di studio superiori. Lo schema contrattuale è accostabile a quello del primo tipo, con la differenza – qualitativa – che in questo caso il percorso conduce al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore ovvero al

---

[25] Il nostro ordinamento si caratterizza ancora per la profonda cesura tra sistema scolastico-educativo e mondo del lavoro: in base al rapporto ISFOL 2011 le imprese dichiarano che nel 72% dei casi i nuovi ingressi devono essere accompagnati da ulteriori interventi formativi di inserimento al lavoro, in quanto i neoassunti sono in possesso di una formazione troppo teorica e sono completamente privi delle competenze necessarie per entrare nel vivo dell'attività produttiva.

[26] Eredita dal d. lg. n. 276/03 il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, già regolato dall'art. 48.

[27] Prosegue la norma «contenuti nel Repertorio nazionale di cui all'art. 8 del d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13, nell'ambito del Quadro europeo delle qualificazioni».

[28] Nel d. lg. 276/03, all'art. 50, era definito «apprendistato per l'acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione».

conseguimento di titoli di studio universitari e di alta formazione, compresi i dottorati di ricerca[29].
Analogamente rispetto al primo tipo, anche in questo ambito un egemone ruolo, per quanto concerne i profili formativi, viene affidato alle Regioni, in accordo con le associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, le università, gli istituiti tecnici e professionali e le altre istituzioni formative e di ricerca. La pletora dei soggetti coinvolti rischia di penalizzare lo strumento, pertanto è da condividere la scelta del d.lgs. n. 81/2015 di consentire comunque l'utilizzo di tale strumento in caso di inerzia delle regioni: mentre per la disciplina applicativa dell'apprendistato regolato dall'art. 43, in assenza di regolamentazione regionale, si prevede l'intervento ministeriale, per l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione, in assenza della fonte regionale, si riconosce ad aziende e istituzioni formative la facoltà di stipulare direttamente le convenzioni al fine di consentire l'utilizzo di tale modello (art. 45, co. 5, d.lgs. 81/2015)[30].
c) Il terzo tipo è regolato dall'art. 44 del d.lgs. n. 81/2015, che disciplina l'apprendistato professionalizzante, la tipologia, almeno quantitativamente, più rilevante, destinataria (unitamente al contratto a termine), anche nella legge n. 78/2014, di «disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione» (secondo il XV rapporto Isfol 2015 rappresenta il 91% del totale dei contratti di apprendistato stipulati).
Il percorso formativo in questo ambito mira al «conseguimento di una qualifica professionale» (Tavella, 2013): la formazione, da svolgersi sotto l'esclusiva responsabilità del datore di lavoro, è finalizzata all'apprendimento di un mestiere, l'addestramento ricevuto non rimane circoscritto all'ambito aziendale, ma assume, a prescindere dal tipo di percorso formativo seguito (se esclusivamente interno o svolto anche in ambito pubblico), una valenza esterna in quanto la qualifica da conseguire è tra quelle individuate nel contratto collettivo nazionale ed è spendibile in tutto il settore merceologico in cui si applica la fonte negoziale (Salazar, 2012)[31].
In questo contesto il legislatore mira decisamente, specie alla luce delle correzioni del 2014 e del 2015, ad apprestare uno strumento tendenzialmente autosufficiente, rispetto ad apporti esterni all'azienda, affidandosi - in via prioritaria - alla fonte negoziale e attribuendo al datore di lavoro la responsabilità del corretto svolgimento dell'attività formativa, anche per la parte da realizzarsi esternamente.
Il salto di qualità impresso dal legislatore è di obbligare il soggetto pubblico (la Regione o le province autonome di Trento e Bolzano) ad attivarsi per mettere a disposizione del datore di lavoro, che assume apprendisti, la formazione

[29] Il contratto può essere utilizzato al fine di una specializzazione tecnica superiore (Legge del 17 maggio 1999 n. 144, art. 69) e può essere impiegato per il praticantato per l'accesso alle professioni ordinistiche o per esperienze professionali.
[30] Occorre segnalare che nella quasi totalità dei casi questo modello viene attivato nell'ambito di protocolli stipulati tra Regione, Università e parti sociali.
[31] Il d.lgs. 81/2015 (art. 44, co. 4) lascia aperta anche la possibilità che il contratto si concluda con il riconoscimento della qualifica di maestro artigiano o di mestiere; affinché tale qualifica possa essere riconosciuta, dovranno essere rispettate le modalità definite alternativamente dalle Regioni oppure dalle associazioni di categoria dei datori di lavoro di settore.

pubblica: infatti, dopo la comunicazione dell'assunzione dell'apprendista[32], l'azienda può legittimamente rimanere «in attesa» di ricevere dalla Regione, entro 45 giorni, indicazioni relative all'offerta formativa pubblica, in termini di sedi e calendario delle attività previste, consentendo all'ente locale di avvalersi «anche degli stessi datori di lavoro e delle loro associazioni che si siano dichiarate disponibili, ai sensi delle linee guida adottate dalla Conferenza permanente del 2 febbraio 2014». Viene in tal modo individuata una soluzione equilibrata e, riteniamo, anche costituzionalmente compatibile, rispetto alla cruciale problematica degli adempimenti gravanti sul datore di lavoro con riferimento all'offerta formativa pubblica: si tratta di uno snodo cruciale ai fini di un'adeguata diffusione del modello, in quanto una delle maggiori remore delle aziende all'impiego degli apprendisti è da sempre legata alla difficoltà di servirsi della formazione erogata dall'ente regionale, spesso dovuta alla complessità delle procedure e alle incertezze, anche sul piano della sua varietà, di tale offerta (sul punto D'Onghia, 2014)[33].

Per comprendere quanto la soluzione semplifichi l'utilizzo dell'apprendistato professionalizzante si consideri che, fino alla legge n. 78/2014, in Campania, per le aziende che decidevano di assumere apprendisti e che procedevano a una formazione erogata esclusivamente all'interno dell'azienda, era necessaria una certificazione regionale nella quale si attestasse che all'interno della provincia in cui ha sede l'azienda non era prevista un'offerta formativa pubblica per l'acquisizione delle competenze trasversali necessarie al conseguimento della qualifica richiesta e indicate nel Piano Formativo Individuale. In Basilicata le aziende, per erogare la formazione interna, dovevano ottenere il riconoscimento (accreditamento) della capacità formativa.

La complessiva disciplina (il d.lgs. 81/2015, che ha recepito anche le modifiche della legge n. 78/14) e la delibera della Conferenza Stato-regioni del 2 febbraio 2014 costituiscono un quadro di regolamentazione finalmente esauriente e completo per quanto concerne l'apprendistato professionalizzante. Si è altresì conseguito il non trascurabile obiettivo di fornire indicazioni certe e univoche per le aziende multi localizzate e presenti in più regioni: ad esse viene riconosciuta, ai sensi dell'art. 47, co. 8, d.lgs. 81/2015, la facoltà di scegliere la formazione (pubblica) della regione dove si trova la sede legale oppure in quella dove abbiano la sede operativa. Nei prossimi anni si verificherà se queste novità siano in grado di produrre ricadute positive in termini di nuovi contratti di apprendistato stipulati.

4.5. L'insufficienza degli incentivi economici e normativi ai fini di un rilancio dell'istituto

Oltre a semplificare la normativa che regola l'apprendistato, specie con riferimento alla componente formativa, il legislatore, dal 2011 in poi, si è adoperato per rendere attraente tale strumento anche sul piano degli incentivi.

---

[32] La comunicazione s'intende effettuata ai sensi dell'art. 9 bis del D.L 1 ottobre 1996, n. 510, convertito in Legge n. 608/96 e successive modifiche.

[33] L'apprendistato professionalizzante può anche costituire un'evoluzione dell'apprendistato del primo tipo: il t.u. incentiva tale dinamica ponendo un unico limite di durata massima (3 anni), la cui fissazione viene rimessa alla contrattazione collettiva: art. 3, co. 2 bis, t.u.

Anzitutto il datore di lavoro retribuisce l'apprendista riconoscendogli un trattamento economico ridotto in percentuale ovvero rapportato a un inquadramento inferiore di due livelli rispetto alla qualifica da conseguire.
Vi sono poi gli incentivi previdenziali: a tal proposito si assiste ad un notevole dinamismo normativo, dovuto anzitutto all'entità delle risorse economiche che lo Stato è, storicamente, in grado di reperire, in combinazione con le istanze derivanti dalle emergenze occupazionali, soprattutto sul fronte giovanile[34]. Nel quadro normativo vigente il regime dei benefici contributivi è basato su una bipartizione, modulata sulla consistenza dell'organico[35]: a) per i datori di lavoro che occupano fino a nove dipendenti, per i primi tre anni di contratto, è previsto l'azzeramento della contribuzione (art. 22 legge n. 183/2010: il datore di lavoro deve versare solo il contributo per il finanziamento dell'ASPI); b) ai datori di lavoro con più di 10 dipendenti la contribuzione è pari al 17,45% della retribuzione imponibile, includendo in questo valore la quota a carico del datore di lavoro (11,61%; in dettaglio è il 10% a cui si aggiunge l'1,61% per contributo ASPI).
Lo sgravio così quantificato vale per tutte e tre le tipologie, si applica per i primi tre anni di apprendistato (per il 4° e 5° anno solo per l'apprendistato professionalizzante) e prosegue per un ulteriore anno nel caso in cui il datore di lavoro non eserciti il potere di recesso al termine della formazione[36].
Il datore di lavoro che assume apprendisti gode del beneficio di esclusione di questi lavoratori dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi «per l'applicazione di particolari normative e istituti» (art. 47, co. 3, d.lgs. 81/2015). La previsione consegue l'effetto di rendere "invisibili" gli apprendisti ai fini dell'applicazione di discipline che definiscono il campo di applicazione sulla base della consistenza dell'organico: in particolare gli apprendisti sono esclusi dal computo ai fini della determinazione della percentuale di lavoratori disabili da assumere (l. 68/99) e dal campo di applicazione dell'apparato sanzionatorio contro i licenziamenti illegittimi previsto dallo statuto dei lavoratori (art. 18 della l. n. 300/70; la stessa disposizione del d.lgs. 81/2015 fa "salve" specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo).
Ancorché il contratto di apprendistato sia a tempo indeterminato, al termine della formazione il datore di lavoro può esercitare liberamente il recesso dal rapporto di lavoro: questa facoltà mette in sostanza a disposizione del datore di lavoro un lungo periodo di prova, durante il quale potrà verificare le capacità del giovane lavoratore e anche la sua attitudine a crescere professionalmente nell'ambito di un dato contesto produttivo.
L'entità dei cospicui incentivi riconosciuti alle aziende che assumono apprendisti non è stata tuttavia sufficiente a superare il vero e proprio stallo applicativo

[34] Sul fronte previdenziale, la legge n. 296 del 2006 ha introdotto un sistema di contribuzione percentuale indifferenziato fra aziende artigiane e non artigiane con distinzioni basate sul numero degli addetti, superando la disciplina precedente che prevedeva un sistema di contribuzione a misura fissa settimanale.

[35] Il requisito occupazionale si determina tenendo conto di tutti i lavoratori, a esclusione degli stessi apprendisti e dei lavoratori somministrati: sul punto circolare INPS n. 128/2012.

[36] V. Cass. 22 giugno 2010, n. 15055, secondo cui ai fini del riconoscimento del beneficio contributivo, in caso di stabilizzazione del rapporto, è necessario che il lavoratore venga impiegato nella qualifica per la quale ha ricevuto la formazione durante il contratto di apprendistato.

dell'istituto, causato dal complesso e contorto intreccio di fonti regolative che disciplinano l'apprendistato.
Siamo troppo a ridosso delle più recenti modifiche, introdotte nel 2014 (con la l. n. 78) e poi consolidate nel 2015 (con il d.lgs. 81), per valutare le ricadute applicative di questi ultimi interventi normativi che, come evidenziato, razionalizzano e semplificano notevolmente gli oneri formativi a carico delle imprese.
Compito dei legislatori regionali, nonché delle parti sociali, di qui in avanti, è di continuare sulla strada (già intrapresa con il t.u. del 2011 e, soprattutto, con le modifiche del 2014 e del 2015) della razionalizzazione e semplificazione del sistema delle fonti e dei meccanismi di utilizzo, al fine di convincere le aziende che intendono investire sui giovani a puntare sulle virtù formative del contratto di apprendistato.

5. Considerazioni conclusive

In questo scritto si è inteso mostrare come nel nostro Paese la promozione del *matching* tra domanda e offerta di competenze debba considerarsi elemento essenziale di una politica di sviluppo delle competenze stesse. Particolare attenzione è stata dedicata all'apprendistato e ai servizi all'impiego, snodi istituzionali cruciali in questo ambito.
In primo luogo si è inteso mostrare che esistono ancora rilevantissime differenze territoriali nell'utilizzazione dello strumento dell'apprendistato e dei SPI. Sarebbe di grande importanza che queste differenze fossero appianate, e, più in generale, si assistesse a un migliore uso di questi strumenti di *policy* per l'intero Paese.
Si sono poi sviluppate alcune considerazioni di natura giuridica relative a questi strumenti, allo scopo di illustrare alcuni "colli di bottiglia" istituzionali ovvi per il giuslavorista, ma sostanzialmente ignorati nel dibattito economico. Proprio questi colli di bottiglia rendono difficile l'attuazione di politiche economiche efficaci in questo ambito, soprattutto nel Mezzogiorno.
Più in dettaglio, per ciò che riguarda l'apprendistato è opportuno ricordare che:
a) la scarsa maturità del sistema di imprese italiano (e, soprattutto, meridionale) ha spesso portato all'equiparazione tra apprendistato e altre forme di flessibilità contrattuale, puntando a farne l'erede del vecchio CFL. Se permane questo approccio, la percentuale di utilizzo dell'apprendistato rimarrà su dati assolutamente deludenti, in quanto sul piano dei costi e della flessibilità di impiego il contratto di apprendistato non può certo competere né con il contratto a termine, né con la somministrazione di manodopera e neppure con la nuova figura di contratto a tutele crescenti (d.lgs. n. 23/2015);
b) peraltro, sul piano giuridico si sono fatti notevoli passi in avanti, in quanto a partire dal t.u. del 2011 si può ritenere che in materia di contratto di apprendistato siano stati eliminati i rischi di un conflitto istituzionale Stato-Regioni, attraverso il ricorso allo strumento della Conferenza Stato-Regioni. Le stesse modifiche introdotte nel 2014 (v. § 4.3) e consolidate nel 2015 (d.lgs. n. 81/2015), contribuiscono a una razionalizzazione e semplificazione del quadro normativo, specie per quanto concerne il contratto di apprendistato professionalizzante.
c) di conserva con le considerazioni fatte ai due punti precedenti, l'intervento legislativo del 2015 si concentra principalmente sulle tipologie di apprendistato

relative al c.d. sistema "duale". A conferma dell'importanza delle due figure analizzate ai capi a) e b) del precedente § 4.3, si segnala che la tematica è affrontata in due testi, il *Jobs Act* e la riforma della scuola, discussi ed entrati in vigore nel 2015 (rispettivamente d.lgs. n. 81/2015 e legge n. 107/2015). L'auspicio è che si pervenga finalmente a un modello che realizzi un rapporto stretto e organico tra sistema scolastico-formativo e sistema produttivo, al fine di avvinarci a quei paesi europei (Germania, Austria, Olanda, Danimarca) in cui proprio questo modello riduce in modo consistente il divario tra il tasso di disoccupazione generale e il tasso di disoccupazione giovanile.
Per ciò che riguarda i SPI il discorso appare particolarmente complesso. Ai numerosi snodi critici segnalati si aggiunge, infatti, l'instabilità legislativa insita nell'accavallamento delle parallele iniziative di riforma in atto di cui abbiamo dato conto; unitamente a un prevedibile rallentamento – l'ennesimo – della realizzazione della delega legislativa sui servizi per l'impiego. Tuttavia i punti nevralgici e i correttivi sono ben rimarcabili:
a) da un punto di vista squisitamente operativo, vi è il tema della doverosa necessità di una decisa opera di interrelazione funzionale tra i diversi sistemi informativi competenti, propedeutica a un miglioramento dei servizi;
b) altre tematiche sono più delicate perché attengono all'assetto dei soggetti e delle competenze. E non vi è dubbio che la previsione dell'ANPAL possa andare nell'auspicabile direzione di una semplificazione e di una razionalizzazione delle attività e delle funzioni, che consenta di coordinare sempre più le politiche passive e le politiche attive del lavoro. In questa prospettiva si dovrebbe perseguire anche una migliore definizione del ruolo delle amministrazioni pubbliche, immaginando per alcune di esse principalmente ruoli di governo delle dinamiche occupazionali, cioè di indirizzo, coordinamento, monitoraggio, vigilanza e valutazione delle attività di tutti gli altri operatori, da sottoporre a un sistema continuativo di accreditamento fondato sui risultati concreti e a misure strettamente selettive di finanziamento. È opportuno mettere in luce, peraltro, che la recente esperienza dell'intervento statale nel Mezzogiorno (laddove il decentramento ha spesso portato a un'indebita dispersione di energie e risorse) pone con forza il bisogno di contemperare le autonomie decisionali locali con una gestione sufficientemente centralizzata e coordinata del potenziamento dei Centri per l'impiego;
c) fondamentale è infine l'attivazione di strumenti proattivi, monitorabili e rendicontabili. Lo schema dei patti di servizio e del contratto di ricollocazione va decisamente rilanciato e agganciato a rigorose valutazioni di perfomance funzionale, che implichino una maggiore responsabilizzazione di operatori e utenti (v. § 5.5).
A nostro parere lo scritto ha messo in luce come, per essere coronate da successo, le riforme delle politiche del lavoro debbano essere accompagnate da un'attenta valutazione del quadro istituzionale e giuridico. In futuro, un'ulteriore applicazione di questo tipo di analisi potrebbe indirizzarsi al ruolo nella formazione degli enti bilaterali e dei fondi interprofessionali. Si tratta di ambiti di analisi molto interessanti, poiché secondo Ederer (2006; i dati provenienti da varie annate di *Education at a Glance*, OCSE, raccontano una storia molto simile), sono particolarmente bassi in Italia l'istruzione degli adulti e l'apprendimento sul posto di lavoro. Intervenire su questi squilibri potrebbe contribuire a

colmare il gap di capitale umano che caratterizza il nostro Paese più rapidamente di quanto non sembri possibile a prima vista.

APPENDICE

Art. 1, commi 3 e 4 l. n. 183/2014

"*3. Allo scopo di garantire la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, il Governo è delegato ad adottare (…) uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive.*

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 3 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzi una minore probabilità di trovare occupazione, e a criteri di valutazione e di verifica dell'efficacia e dell'impatto;

b) razionalizzazione degli incentivi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, anche nella forma dell'acquisizione delle imprese in crisi da parte dei dipendenti, con la previsione di una cornice giuridica nazionale volta a costituire il punto di riferimento anche per gli interventi posti in essere da regioni e province autonome;

c) istituzione, anche ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di un'Agenzia nazionale per l'occupazione, di seguito denominata «Agenzia», partecipata da Stato, regioni e province autonome, vigilata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente e mediante quanto previsto dalla lettera f);

d) coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle linee di indirizzo generali dell'azione dell'Agenzia;

e) attribuzione all'Agenzia di competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpI;

f) razionalizzazione degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali allo scopo di aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente;

g) razionalizzazione e revisione delle procedure e degli adempimenti in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e degli altri soggetti aventi diritto al collocamento obbligatorio, al fine di favorirne l'inclusione sociale, l'inserimento e l'integrazione nel mercato del lavoro, avendo cura di valorizzare le competenze delle persone;

(omissis)

m) rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi;

n) valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati nonché operatori del terzo settore, dell'istruzione secondaria, professionale e universitaria, anche mediante lo scambio di informazioni sul profilo curriculare dei soggetti inoccupati o disoccupati, al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di

lavoro, prevedendo, a tal fine, la definizione dei criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego;

o) valorizzazione della bilateralità attraverso il riordino della disciplina vigente in materia, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, flessibilità e prossimità anche al fine di definire un sistema di monitoraggio e controllo sui risultati dei servizi di welfare erogati;

p) introduzione di principi di politica attiva del lavoro che prevedano la promozione di un collegamento tra misure di sostegno al reddito della persona inoccupata o disoccupata e misure volte al suo inserimento nel tessuto produttivo, anche attraverso la conclusione di accordi per la ricollocazione che vedano come parte le agenzie per il lavoro o altri operatori accreditati, con obbligo di presa in carico, e la previsione di adeguati strumenti e forme di remunerazione, proporzionate alla difficoltà di collocamento, a fronte dell'effettivo inserimento almeno per un congruo periodo, a carico di fondi regionali a ciò destinati, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale o regionale;

q) introduzione di modelli sperimentali, che prevedano l'utilizzo di strumenti per incentivare il collocamento dei soggetti in cerca di lavoro e che tengano anche conto delle buone pratiche realizzate a livello regionale;

r) previsione di meccanismi di raccordo e di coordinamento delle funzioni tra l'Agenzia e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sia a livello centrale che a livello territoriale, al fine di tendere a una maggiore integrazione delle politiche attive e delle politiche di sostegno del reddito;

s) previsione di meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e gli enti che, a livello centrale e territoriale, esercitano competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità;

t) attribuzione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale;

u) mantenimento in capo alle regioni e alle province autonome delle competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro;

v) attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso dal mercato del lavoro o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati di istruzione, formazione professionale e lavoro, anche mediante l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica;

z) valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate, anche attraverso l'istituzione del fascicolo elettronico unico contenente le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi, assicurando il coordinamento con quanto previsto dal comma 6, lettera i);

aa) integrazione del sistema informativo di cui alla lettera z) con la raccolta sistematica dei dati disponibili nel collocamento mirato nonché di dati relativi alle buone pratiche di inclusione lavorativa delle persone con disabilità e agli ausili e adattamenti utilizzati sui luoghi di lavoro;

bb) semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive, con l'impiego delle tecnologie informatiche, secondo le regole tecniche in materia di interoperabilità e scambio dei dati definite dal codice di cui al decreto legislativo 7

marzo 2005, n. 82, allo scopo di rafforzare l'azione dei servizi pubblici nella gestione delle politiche attive e favorire la cooperazione con i servizi privati, anche mediante la previsione di strumenti atti a favorire il conferimento al sistema nazionale per l'impiego delle informazioni relative ai posti di lavoro vacanti."

Riferimenti bibliografici

Alaimo A. (2008), *Il diritto sociale al lavoro nei mercati integrati. I servizi per l'impiego tra regolazione comunitaria e nazionale*, Giappichelli.

Alaimo A (2015), *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di* security *nel Jobs Act del Governo Renzi,* WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 249/2015.

Barr J. et al. (2012), Local Job Creation: How Employment and Training Agencies Can Help - The Labour Agency of the Autonomous Province of Trento, Italy, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers n. 2012/17.

Brancati R. (2010), *Fatti in cerca di idee*, Donzelli.

Burriell Lombart P. (2004), An economic analysis of education externalities in the matching process of UK regions (1992-99), Banco de España Working Papers n. 0403.

Canavesi G. (2008), *Libertà di scelta nei servizi "pubblici" per l'impiego*, in *Diritto e libertà. Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*, Giappichelli.

Carinci F. (2012), *E tu lavorerai come apprendista*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 145/2012.

Cavin E.S., Stafford F. (1985), Efficient Provision of Employment Service Outputs: A Production Frontier Analysis, *Journal of Human Resources*, 20 (4).

Cordella C. (2014), Note in tema di profili formativi nel contratto di apprendistato, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 224/2014.

Corso F. (2004), *Servizi per l'impiego e servizi ispettivi per la liberazione dal bisogno*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica.

Corti M. (2014), *Mercato del lavoro, intermediazione e collocamenti speciali*, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Giappichelli.

De Felice A. (2004), *Le politiche europee per l'occupabilità: suggestioni e suggerimenti*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica.

Destefanis S., Fonseca R. (2007), Matching Efficiency and Labour Market Reform in Italy: A Macroeconometric Assessment, *Labour*.

Destefanis S., Mastromatteo G. (2010), Labour-market performance in the OECD: some recent cross-country evidence, *International Journal of Manpower*, 31(7).

Destefanis, S. (2012a), Skills for Competitiveness: Country Report for Italy, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers n. 2012/04.

Destefanis, S. (2012b) *Alcune considerazioni sul mercato del lavoro italiano alla luce della ricostruzione delle serie storiche territoriali per il mercato del lavoro, 1861-2011,* in: Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia, SVIMEZ.

D'Onghia M. (2014), L'ennesimo (inutile) intervento del legislatore sul contratto di apprendistato*, Rivista giuridica del lavoro,* I.

Ederer P. (2006). Innovation at Work: *The European Human Capital Index*. Policy Brief, Bruxelles: The Lisbon Council.
Esposito M. (2010), Los Servicios de Empleo en el ordenamiento juridico italiano, *Temas Laborales – Revista Andaluza de Trabajo y Beniestar social*, n. 106.
Faioli M. (2012), Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto "riflessivo" al mercato del lavoro, *Diritto delle relazioni industriali*.
Falasca G. (2006), *I servizi privati per l'impiego*, Giuffrè.
Faleri C. (2007), *Asimmetrie informative e tutela del prestatore di lavoro*, Giuffrè.
Filì V. (2002), *L'avviamento al lavoro tra liberalizzazione e decentramento*, Ipsoa.
Filì V. (2012), Politiche attive e servizi per l'impiego, in F. Carinci, M. Miscione (a cura di), Commentario alla riforma Fornero, *Diritto e pratica del lavoro*, Suppl. al n. 33/2012.
Froy F., Giguère S. (2010b), Breaking out of Policy Silos: Doing More with Less, LEED, Paris: OECD Publ.
Froy F., Giguère S., 2010a, Putting in Place Jobs that Last, LEED, Paris: OECD Publ.
Froy F., Giguere S., Meghnagi M. (2012), Skills for Competitiveness: A Synthesis Report, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers n. 2012/09.
Garofalo D. (2015), *Le novità in tema di servizi per l'impiego e di politica attiva del lavoro*, in Carinci, F. (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Adapt Labour Studies, e.book series, 40.
Ichino P. (1996), *Il lavoro e il mercato*. *Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori.
Ichino P. (2014), Che cos'è il contratto di ricollocazione e come funziona, *Guida al lavoro*, 1.
Isfol (2009), *Monitoraggio dei Servizi per l'Impiego 2008*.
Iuzzolino G. (2009), I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale. In: Mezzogiorno e politiche regionali. Cannari L., Iuzzolino G. (eds.)., Banca d'Italia.
Lassandari A. (2004), L'intermediazione pubblica e privata nel mercato del lavoro, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica.
Liso F. (2004), Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica.
Liso F. (2006), I servizi all'impiego, in D. Garofalo, M. Ricci (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci.
Marocco M. (2011), *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè.
Ministero del Lavoro (2013), *Indagine sui Servizi per l'impiego*.
Mocavini A., Palliotta A. (2000), *Job Vacancies in Italia. Il quadro teorico, le indagini, le evidenze empiriche*, Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 6/2000, Isfol, Roma.
Napoli M., Occhino A., Corti M. (2010), *I servizi per l'impiego*, Giuffrè.
Olivieri L. (2015), I servizi pubblici per l'impiegotra inadeguatezza strutturale e scarsità di risorse in attesa dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, *Diritto delle relazioni industriali*.
Pagano P., Schivardi F. (2003), Firm Size Distribution and Growth, Scandinavian Journal of Economics, 105.

Paparella E. (2012) Riforma del mercato del lavoro e "livelli essenziali delle prestazioni" in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego, *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2.
Pascucci P. (2014), Le innovazioni in tema di servizi per l'impiego, politiche attive, stato di disoccupazione e condizionalità, in G. Ferraro (a cura di), *Redditi e occupazione nelle crisi di impresa*, Giappichelli.
Pirrone S., Sestito P. (2008), *I disoccupati in Italia*, il Mulino.
Pissarides C.A. (2000), *Equilibrium Unemployment Theory*. II ed., MIT Press, Cambridge, MA.
Ricci M. (2015), I servizi per l'impiego: il quadro legale, in Brollo, M. – Marazza, M. (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro, Cedam.
Salazar P. (2012), I contratti dopo la Riforma. Ruolo del contratto di apprendistato dopo la Riforma, *Diritto e pratica del lavoro*, 40.
Sartori A. (2013) *Servizi per l'impiego e politiche dell'occupazione in Europa. Idee e modelli per l'Italia*, Maggioli.
Sheldon G.M. (2003), The Efficiency of Public Employment Services: A Nonparametric Matching Function Analysis for Switzerland, *Journal of Productivity Analysis*, 20.
Snower D. (1996) The Low-Skills, Bad-Job Trap. In: *Acquiring Skills*. Snower D.J., Booth A. (eds.). Cambridge University Press.
Solow R.M. (1994), *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*, Il Mulino.
Spattini S. (2008), *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè.
Tavella M. (2013), Apprendistato – stipulazione del contratto di apprendistato professionalizzante: requisiti, *Diritto e pratica del lavoro*, 11.
Tiraboschi M. (2011), Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma, *Diritto delle relazioni industriali*.
Tiraboschi M. (2015), *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, www.bollettinoadapt.it.
Trivellato U. (2009), *Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, Commissione CNEL "Il lavoro che cambia: contributi tematici e raccomandazioni".
Trojsi A. (2004), Riforme costituzionali e competenze legislative sui servizi per l'impiego, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro, riforma e vincoli di sistema*, Editoriale scientifica-
Tullini P. (2010), Politiche pubbliche e servizi per l'impiego nella riforma del mercato del lavoro in Campania, *Diritti lavori mercati*.
Varesi P.A. (2011), Il Testo unico dell'apprendistato: note sui profili formativi, *Diritto delle relazioni industriali*.
Varesi P.A, (2012), I servizi per l'impiego nella legislazione regionale, in *Trattato di diritto del lavoro* (diretto da M. Persiani e F. Carinci), vol. VI, Cedam.
Varesi P.A, (2014), I servizi per l'impiego, in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Utet.
Varesi P.A. (2014), La protezione sociale del lavoratore tra sostegni al reddito e politiche attive, *Diritti Lavori Mercati*.
Vitaletti M. (2015), Luoghi e ricerca del lavoro. Note sul sostegno alla mobilità territoriale nelle politiche per l'occupazione, in Brollo, M. – Marazza, M. (a cura

di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, Quaderni di Argomenti di diritto del lavoro, Cedam.
Zilio Grandi G., Vitaletti M. (2014), Deleghe per la riforma dei servizi per l'impiego e politiche attive, in L. Fiorillo, A. Perulli (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Giappichelli.