

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 122/1964 (POLITICA DELL'IMPIEGO) - Anno 2013

In merito all'applicazione, nella legislazione e nella pratica, della Convenzione in esame, si riportano, di seguito, i testi normativi e regolamentari, e le circolari, a cui si rinvia, emanati nel periodo intercorso dall'invio dell'ultimo rapporto (14.11.2011).

Si forniscono, altresì, ad integrazione di quanto già comunicato con i precedenti rapporti, i chiarimenti in ordine all'Osservazione della Commissione di Esperti.

Si inviano, inoltre, i dati su occupati e disoccupati (luglio 2013 e II trimestre 2013), unitamente alle serie storiche trimestrali, pubblicati dall'ISTAT il 30 agosto 2013, nonché gli ultimi dati su occupati e disoccupati (agosto 2013), unitamente alle serie storiche mensili, pubblicati dall'ISTAT il 1° ottobre 2013.

Testi normativi e regolamentari - Linee guida - Circolari:

- Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Riforma del mercato del lavoro);
- Decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99;
- Legge 4 novembre 2010, n. 183 (Collegato lavoro);
- Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
- Decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;
- Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167 (Testo Unico dell'apprendistato);
- Articolo 52 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35;
- Accordo del 20 dicembre 2012 sulla Referenziazione del sistema italiano delle Qualificazioni al Quadro Europeo EQF;
- Legge 12 luglio 2011, n. 106, di conversione del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70;
- Linee-guida in materia di tirocini;
- Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Attività Ispettiva n. 5/2013 del 21 gennaio 2013;
- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;
- Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive del Lavoro - n. 34 del 25 luglio 2013;
- Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13;
- Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 10 ottobre 2012;
- Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 20 dicembre 2012;
- Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 22 dicembre 2012;
- Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 5 ottobre 2012;
- Decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221;
- Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 807 del 19 ottobre 2012;
- Linee-guida in materia di staffetta generazionale;
- Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 20 marzo 2013;
- Memorandum d'intesa del 12 novembre 2012 tra il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca della Repubblica Italiana e il Ministero

Federale del Lavoro e degli Affari Sociali e il Ministero Federale dell'Educazione e la Ricerca della Repubblica Federale di Germania;

- Rapporto n. 3 dell'ISFOL relativo agli effetti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro;
- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;
- Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Attività Ispettiva n. 35/2013 del 29 agosto 2013.

Prima di fornire i chiarimenti in ordine all'Osservazione della Commissione di Esperti, appare opportuno evidenziare che nel periodo intercorso dall'invio dell'ultimo rapporto, per contrastare il rilevante calo dell'occupazione e per far fronte al grave problema dell'elevato tasso di disoccupazione giovanile, sono stati realizzati molteplici interventi di politiche attive e passive, e adottati numerosi atti normativi. Tra questi ultimi, di particolare importanza la legge 28 giugno 2012, n. 92 (Riforma del mercato del lavoro) e il decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99 (primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile....), di cui si tratterà in modo più approfondito nella risposta all'Osservazione.

Osservazione della Commissione di Esperti

Tendenze dell'occupazione - Occupazione giovanile - Donne e altre specifiche categorie di lavoratori - Politiche in materia di istruzione e di formazione.

In questi ultimi anni, anche in Italia, l'occupazione ha risentito degli effetti negativi prodotti dalla prosecuzione della crisi e dalla recessione. Di conseguenza, il Governo si è visto costretto ad effettuare interventi straordinari non solo per affrontare l'emergenza, bensì anche per creare le basi per un nuovo mercato del lavoro più dinamico e inclusivo, idoneo a superare le attuali segmentazioni e rigidità, e in grado di contribuire alla creazione di occupazione, in quantità e di qualità, alla crescita sociale ed economica, e alla riduzione permanente del tasso di disoccupazione.

Misure adottate negli anni 2011 e 2012

A partire dal 2011, il Governo, con varie manovre, ha adottato numerose misure a sostegno dell'occupazione. A tale scopo, ha individuato due linee di intervento: la lotta all'irregolarità e la transizione dal mondo dell'istruzione al mercato del lavoro.

Alla prima linea di intervento possono essere ricondotte le misure riguardanti:

- la revisione della cosiddetta maxi-sanzione per il lavoro sommerso, dell'apparato sanzionatorio e della procedura relativa all'ispezione nei luoghi di lavoro (legge 4 novembre 2010, n. 183 - Collegato lavoro);
- l'introduzione del nuovo reato di "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" (decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148).

Alla seconda linea di intervento possono essere ricondotte:

- le misure adottate per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, al fine di ampliare la platea dei soggetti autorizzati a svolgere attività di *matching*, in particolare quelle previste dal

decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha modificato l'art. 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. In base a tale nuova versione dell'art. 6 del citato decreto, sono autorizzati ex lege allo svolgimento dell'attività di intermediazione: a) gli Istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari; b) le Università pubbliche e private, i consorzi universitari; c) i Comuni; d) le Camere di commercio; e) le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, anche per il tramite di associazioni territoriali e società di servizi controllate; f) i patronati; g) le associazioni senza fini di lucro, aventi come oggetto sociale la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela delle disabilità; h) gli enti bilaterali; i) i gestori di siti internet a condizione che svolgano l'attività senza finalità di lucro; j) l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico; k) i consulenti del lavoro, non individualmente, ma organizzati in una apposita fondazione o in un altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica, costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale dell'attività di intermediazione;

- la riforma dell'apprendistato, attuata con il decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167 (Testo Unico dell'apprendistato). Con tale riforma, il contratto di apprendistato viene identificato come il principale strumento per contrastare il disallineamento tra l'offerta di lavoro e i fabbisogni formativi espressi dalla domanda, e per favorire la transizione dei giovani verso un'occupazione stabile. Nel contempo, viene ribadita la sua natura di "contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani", e confermate le tre tipologie di apprendistato:
 1. *l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale*, per i soggetti dai 15 ai 25 anni, a cui è data la possibilità di acquisire un titolo di studio in ambiente di lavoro;
 2. *l'apprendistato "di mestiere"*, per i giovani tra i 18 e i 29 anni, a cui è data la possibilità di apprendere un mestiere o una professione in ambiente di lavoro;
 3. *l'apprendistato di alta formazione e ricerca*, per conseguire titoli di studio specialistici, universitari e postuniversitari, per il praticantato e per l'accesso agli ordini professionali;
- la rivisitazione dei tirocini, attuata con la citata legge n. 148/2011, che, di fatto, ha individuato quattro tipologie di tirocini:
 1. i *tirocini non curricolari*, finalizzati ad agevolare le scelte professionali e l'occupabilità dei giovani nella delicata fase di transizione dalla scuola al lavoro, mediante una formazione in ambiente produttivo e una conoscenza diretta del mondo del lavoro. Questi tirocini possono avere una durata non superiore a sei mesi ed essere promossi unicamente a favore di neodiplomati o neo-laureati (vale a dire entro e non oltre dodici mesi dal conseguimento del relativo titolo di studio);
 2. i *tirocini curricolari*, ovvero quelli inclusi nei piani di studio delle Università e degli Istituti scolastici, la cui finalità è quella di affinare il processo di apprendimento e di formazione con la modalità della cosiddetta "alternanza";
 3. i *tirocini di reinserimento/inserimento al lavoro*, svolti a favore dei disoccupati, compresi i lavoratori in mobilità, la cui disciplina è esplicitamente affidata alle Regioni;
 4. i *tirocini promossi a favore dei disabili*.

Al riguardo, appare opportuno evidenziare che, nel corso degli ultimi due anni, c'è stato un forte impegno interistituzionale (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, Regioni e Province autonome) per il riordino del sistema di istruzione e formazione tecnica e professionale:

- nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale sono stati definiti gli standard nazionali dei profili per 22 qualifiche (tre anni) e 21 diplomi (quattro anni) professionali regionali descritti in termini di competenze, in linea con quanto previsto del Quadro europeo delle Qualificazioni, e correlate ai processi di lavoro;
- sono state definite le norme generali concernenti i diplomi degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), di livello terziario non universitario, e le 29 figure nazionali di riferimento in termini di profilo culturale e professionale dei diplomati degli Istituti Tecnici Superiori, le competenze comuni e le macrocompetenze tecnico-professionali in esito ai percorsi;
- sono state adottate (articolo 52 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) le linee guida in materia di semplificazione e promozione dell'istruzione tecnico professionale che, oltre a definire i criteri per la costituzione dei poli tecnico-professionali e gli indirizzi per il rafforzamento degli Istituti tecnici superiori, forniscono un primo quadro coordinato dell'offerta di istruzione e formazione professionale, al fine di sostenere e affinare il processo di messa in trasparenza di tutti i percorsi di cui si compone la filiera dell'istruzione e formazione tecnica superiore. Attualmente, quindi, è disponibile una mappatura dell'intera offerta formativa secondaria, statale e regionale, e terziaria non universitaria correlata con le aree economiche e professionali (unità di sintesi tra settori produttivi e figure professionali), con le filiere produttive, le aree e gli ambiti tecnologici degli ITS e i cluster tecnologici.

Parallelamente, si è proceduto con i lavori per il completamento del riordino dell'istruzione tecnica e professionale superiore con la revisione dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), alla luce della profonda trasformazione del sistema di istruzione secondaria superiore, nell'ottica di una offerta formativa più vicina alle esigenze del mondo del lavoro e del territorio di riferimento, con l'individuazione di 20 nuove Specializzazioni IFTS articolate in macrocompetenze e declinate in conoscenze e abilità.

Si fa altresì presente che il 20 dicembre 2012, con l'Accordo sottoscritto in Conferenza Stato-Regioni, è stato adottato il primo Rapporto italiano di Referenziazione dei titoli italiani al Quadro Europeo delle Qualificazioni per l'apprendimento permanente (EQF), istituito con la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008. Il Rapporto, che colloca i titoli di studio e professionali italiani nell'ambito degli otto livelli previsti dal Quadro Europeo, è stato curato da un Gruppo Tecnico di lavoro nel quale erano rappresentati il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, il Dipartimento delle Politiche Europee e l'ISFOL, Punto nazionale di coordinamento EQF Italia. Alla stesura definitiva si è giunti d'intesa con le Regioni, dopo un confronto con le Parti Sociali e una consultazione pubblica nazionale on-line. La fase di elaborazione ha coinvolto anche cinque esperti provenienti da istituzioni di altri Paesi europei. Con l'adozione del Rapporto, tutti i titoli di studio, le certificazioni di qualifica professionale e i documenti Europass rilasciati in Italia, fino ai livelli più alti di istruzione e formazione, avranno un chiaro riferimento all'appropriato livello EQF, comune ai paesi Membri dell'Unione Europea. I cittadini avranno in tal modo la possibilità, sollecitata dalla UE, di vedere riconosciuti con maggiore facilità i propri percorsi di formazione, studio e lavoro in tutto il territorio comunitario. Il Rapporto sarà aggiornato a cadenza annuale, al fine di estendere progressivamente la Referenziazione EQF ad ulteriori tipologie di qualificazioni.

Il Governo, inoltre, con le riprogrammazioni dei Fondi comunitari 2007-2013 del Piano d'Azione per la Coesione (PAC), che si sono succedute dal 2011 a dicembre del 2012, al fine di promuovere la crescita e l'occupazione a livello nazionale e regionale, ha destinato le risorse finanziarie:

- al finanziamento del credito d’imposta per l’occupazione di lavoratori svantaggiati (giovani inoccupati, disoccupati di lunga durata, donne residenti in aree a bassa occupazione femminile) e molto svantaggiati (disoccupati di lunga durata), introdotto dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, di conversione del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70. Tra le azioni finanziate rientrano: a) il progetto “Monitoraggio dell’occupazione”, che prevede uno specifico intervento volto alla valutazione di misure per contrastare il fenomeno della c.d. “fuga dei cervelli”; b) il progetto “Monitoraggio e analisi qualitative dei modelli di organizzazione ed erogazione dei servizi per il lavoro” e l’attività “Analisi e approfondimenti sulla domanda e l’offerta dei Servizi per il lavoro dedicati al target giovanile”, che si propongono di raccogliere e analizzare i dispositivi messi in atto dai Servizi per il lavoro locali, per favorire l’inserimento lavorativo dei giovani; c) il progetto “Sviluppo delle prestazioni occasionali di tipo accessorio nell’ambito della promozione dei servizi alla persona e tra i beneficiari di sostegno al reddito, i giovani, i pensionati e per ridurre il rischio sommerso”, affidato a Italia Lavoro, che prevede interventi finalizzati a promuovere e rafforzare le prestazioni occasionali di tipo accessorio (LOA) e l’utilizzo dei voucher, sia in funzione di contrasto del lavoro non dichiarato, sia a favore delle persone, che godono di misure di sostegno al reddito e dei giovani;
- al finanziamento delle agevolazioni per l’autoimprenditorialità e l’autoimpiego dei giovani. Invitalia (Agenzia del Ministero dello Sviluppo Economico) promuove la creazione di nuove imprese o l’ampliamento di quelle già esistenti (soprattutto nel Mezzogiorno), a condizione che la loro maggioranza, numerica e di capitali, sia detenuta da giovani nella fascia di età 18-35 anni e residenti nei territori che usufruiscono di queste agevolazioni. Nel 2012, le imprese under 35 attive erano 675.053, pari all’11,1% del totale nazionale, presenti soprattutto nei settori dei servizi culturali, ricreativi e per il benessere, del turismo, del noleggio e dell’edilizia;
- alla promozione di progetti realizzati da soggetti del privato sociale (associazioni di volontariato, cooperative sociali, enti morali, fondazioni, ONLUS), finalizzati alla valorizzazione di beni pubblici e al miglioramento dell’offerta di servizi pubblici, che vedono coinvolti i giovani;
- al finanziamento di interventi per contrastare la dispersione scolastica;
- al finanziamento di interventi finalizzati al miglioramento delle competenze chiave e all’orientamento degli studenti;
- al finanziamento di iniziative di raccordo scuola-lavoro;
- al potenziamento delle opportunità di formazione e orientamento al lavoro. Al riguardo, appare opportuno precisare che nell’ambito dell’Indagine Excelsior (Sistema informativo per l’occupazione e la formazione), rispetto alla quale sono state fornite informazioni dettagliate con il precedente rapporto, è stato attivato uno speciale focus sui giovani. L’indagine è finalizzata a monitorare ed analizzare, a livello provinciale, con cadenza annuale e trimestrale, i dati previsionali della domanda di lavoro e dei fabbisogni professionali e formativi espressi dalle imprese, con particolare attenzione alle Skill Needs Analysis. Le informazioni raccolte sono un fondamentale supporto per misurare la domanda effettiva di professioni nei diversi bacini territoriali, per indirizzare le scelte di programmazione della formazione, dell’orientamento e delle politiche del lavoro, e per orientare i giovani che, a conclusione del proprio percorso di formazione, necessitano di informazioni sulle tendenze evolutive del mercato del lavoro e sulle professioni più richieste;
- al finanziamento delle agevolazioni per la diffusione dell’apprendistato e del tirocinio aziendale, a sostegno del percorso di uscita dalla cosiddetta condizione “NEET” (Not in Education, Employment or Training) dei giovani appartenenti alla fascia d’età 24-35 (inoccupati e/o disoccupati). In tale ambito, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sta avviando un intervento che destina circa 10 milioni di euro ad un’azione volta a sostenere esperienze di lavoro e di formazione on the job rivolte ai giovani delle Regioni del Sud Italia, che si trovano nella condizione NEET. Concretamente, l’intervento offre opportunità di apprendimento diretto sul luogo

di lavoro a circa 3.000 giovani, attraverso il dispositivo del tirocinio, che prevede anche l'erogazione di borse mensili per i tirocinanti a titolo di rimborso forfettario. Le imprese privilegiate saranno quelle dei settori della tradizione italiana, ambientale, dei beni culturali e dei servizi alle imprese. Al riguardo, occorre altresì segnalare che è in corso di attuazione il progetto Apprendistato e Mestieri a Vocazione Artigianale (AMVA). Tale progetto si pone l'obiettivo di favorire la formazione e l'inserimento lavorativo di quasi 20.000 giovani tra i 15 e i 29 anni nel comparto della manifattura tradizionale. Il progetto interviene a migliorare i livelli di occupabilità e occupazione giovanile, tenendo conto che:

nel 2009, in Italia, il fabbisogno occupazionale delle aziende artigiane è stato stimato in circa 140.000 unità, ma quasi la metà di questo fabbisogno è rimasto insoddisfatto a causa della mancanza di adeguati profili professionali;

nel 2010, la domanda delle imprese della manifattura artigiana è stata di circa 236.000 diplomati tecnici e professionali, a fronte di un'offerta pari a 125.712 giovani: circa 110.000 posti di lavoro, quindi, non hanno trovato altrettanti giovani disponibili. Quando li hanno trovati, ciò è accaduto con grande dispendio di tempo e risorse;

nel 2011, nonostante l'aggravarsi della crisi e l'aumento dei livelli di disoccupazione giovanile, oltre 45.000 posti di lavoro - nella maggioranza dei casi riconducibili a mestieri tradizionali ad elevata componente manuale - sono rimasti inesistenti.

Il progetto realizza una sperimentazione operativa che mira a favorire l'inserimento lavorativo di giovani attraverso i seguenti strumenti: 15.800 contratti di apprendistato per l'assunzione di altrettanti giovani; la creazione di 110 "botteghe di mestiere" (1 per ciascuna delle 110 province italiane) per la formazione di 3.300 giovani attraverso un'esperienza formativa on the job (tirocinio); 500 "trasferimenti d'azienda" da imprenditori anziani a giovani subentranti, con un sistema di incentivi mirato a favorire il ricambio generazionale nel settore dei mestieri a vocazione artigianale, supportando il trasferimento d'azienda da imprenditori over 55 a giovani di età compresa tra 18 e 35 anni.

Viene altresì rafforzata un'azione di sistema che amplia e rafforza la cooperazione della Rete nazionale di soggetti pubblici e privati del mercato del lavoro, trasferendo pratiche, culture organizzative, competenze e valori ad operatori che agiscono secondo **expertise** e finalità differenti, e favorisce il raccordo e l'integrazione - sul tema dell'apprendistato e dei mestieri a vocazione tradizionale - tra politiche dello sviluppo, politiche del lavoro e politiche della formazione a livello regionale con quelle adottate a livello nazionale.

Occorre peraltro evidenziare che l'*Azione di Sistema Welfare to Work per le politiche di reimpiego*", promossa e finanziata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il triennio 2009/2011, ha sostenuto lo sviluppo, il consolidamento e la messa a sistema, su tutto il territorio nazionale, di politiche e servizi di welfare to work. In particolare, l'Azione ha supportato i diversi attori del mercato del lavoro nell'esercizio delle proprie competenze in tema di politiche del lavoro, con l'obiettivo di rispondere in modo strutturato alle urgenze poste dalla crisi economica, al fine di ridurne il costo umano ed attenuarne le ripercussioni sulle categorie più vulnerabili (giovani, donne e over 50), attraverso la messa in campo d'interventi volti a tutelare l'occupazione.

Per ciò che concerne l'impatto che tali interventi hanno prodotto, si fa presente che l'Azione ha raggiunto 411.109 lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga, di cui: 14.776 sono stati ricollocati nel mercato del lavoro e 95.421 sono stati reintegrati presso la medesima azienda di provenienza. Inoltre, riguardo i lavoratori non percettori di alcuna indennità o sussidio legati allo stato di disoccupazione, sono stati raggiunti 29.558 soggetti. Di questi, 8.855 sono stati ricollocati nel mercato del lavoro.

Nell'ambito delle attività finalizzate al miglioramento delle capacità di pianificazione e organizzazione dei servizi di politica attiva sono state coinvolte oltre 60 Province, attraverso l'elaborazione di appositi Piani operativi, e 719 Servizi per il Lavoro (345 privati e 374 pubblici), supportati nella pianificazione e realizzazione delle azioni di politica attiva.

Il sistema dei servizi per il lavoro è stato potenziato e qualificato promuovendo il concorso attivo di 1.738 operatori abilitati all'erogazione di servizi di politica attiva (di cui 485 privati e 1.253 pubblici), che sono stati raggiunti da azioni di trasferimento di metodologie e strumenti, inerenti ai percorsi di ricollocazione specifici per ciascun target di lavoratori, alle buone prassi in tema di politiche attive, alle modalità di intercettazione della domanda di lavoro, alla costruzione e animazione della rete degli attori sul territorio. Tale azione ha contribuito a garantire l'accesso tempestivo a servizi efficaci di ricollocazione ed adeguamento delle competenze a tutti quei lavoratori fuoriusciti dal mercato del lavoro o che erano in procinto di perdere il proprio posto di lavoro.

Si fa altresì presente che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, alla luce dei positivi risultati ottenuti e per sostenere il recupero degli effetti della crisi sull'occupazione e spingere i mercati del lavoro verso il raggiungimento degli obiettivi nazionali previsti dalla Strategia Europea 2020 in materia di occupazione, ha dato continuità all'*Azione di Sistema Welfare to Work per le politiche di reimpiego* per il triennio 2012/2014.

In riferimento agli obiettivi occupazionali, particolare rilievo è stato riconosciuto agli interventi di ricollocazione destinati ai giovani, alle donne e agli over 50, in considerazione dei quali è stato specificatamente chiesto alle Regioni ed alle Province Autonome di individuare i propri fabbisogni e di porre in essere azioni sinergiche, facendo sistema anche con altri interventi complementari previsti a livello regionale e nazionale e capitalizzando le esperienze precedentemente poste in essere.

In tale ambito, si collocano anche le misure adottate con la riforma del mercato del lavoro (legge n. 92/2012), a cui si rinvia, che mirano a:

- favorire l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili per i giovani, valorizzando l'apprendistato e contrastando l'uso improprio di alcune tipologie contrattuali;
- superare la rigidità in uscita;
- favorire la conciliazione e snellire i processi relativi a controversie di lavoro;
- rafforzare le tutele a favore di giovani e donne.

La riforma è incentrata su quattro pilastri: contratti, flessibilità in uscita, ammortizzatori sociali e politiche attive.

Il primo pilastro riguarda la razionalizzazione degli istituti contrattuali già esistenti. Con la riforma se ne preservano gli usi virtuosi, limitando quelli impropri.

Il nuovo impianto attribuisce massimo valore all'apprendistato, quale strumento prevalente di ingresso al lavoro. L'obiettivo della riforma è quello di rafforzare l'opera di rinnovamento avviata con il citato decreto legislativo n. 167/2011 (Testo Unico dell'apprendistato). In tal senso, il nuovo apprendistato cerca di superare le criticità che avevano ostacolato la diffusione di tale strumento e si rivolge ad una platea più ampia di giovani e non solo, visto che lo strumento viene esteso anche ai lavoratori in mobilità, di qualsiasi età. Aumentano le finalità formative conseguibili attraverso l'apprendistato: accanto alle qualificazioni contrattuali e a tutti i titoli di studio, l'apprendistato di alta formazione e ricerca consente l'accesso alle professioni che fanno riferimento a Ordini e Collegi professionali (ordinistiche) e promuove la formazione di ricercatori per le imprese private. Peraltro, il nuovo apprendistato si rivolge altresì al settore pubblico, anche se, in tal caso, sarà necessario un successivo intervento regolamentare.

Il contratto di apprendistato ha fatto registrare un calo degli avviamenti in concomitanza con il periodo di passaggio da un regime normativo all'altro: la contrazione è stata particolarmente significativa nel periodo fra maggio e agosto 2012, in particolare con riferimento alla quota più giovane dell'utenza dell'apprendistato (popolazione 15-19 anni di età). A partire dal mese di settembre del 2012, i dati segnalano un'inversione di tendenza.

La Riforma ha previsto, inoltre, la definizione di Linee guida per i tirocini, da emanarsi d'intesa con le Regioni e le Province Autonome, con l'obiettivo di qualificare la finalità formativa dello strumento e assicura a tutti i tirocinanti un indennità minima. Queste linee guida sono state approvate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 24 gennaio 2013. Con tale atto sono state poste le basi e i limiti all'interno dei quali tutte le Regioni dovranno dotarsi di una specifica disciplina in materia. Il provvedimento ha lo scopo di regolamentare il ricorso a stage e tirocini in impresa, fornendo principi comuni e standard minimi di cui le Regioni e le Province autonome dovranno dotarsi entro sei mesi.

Per completezza di informazione, si allega la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Attività Ispettiva - n. 5/2013 del 21 gennaio 2013.

Il secondo pilastro riguarda le tutele del lavoratore nel caso di licenziamento illegittimo. Con la riforma, che lascia invariate le tutele a favore del lavoratore in caso di licenziamento discriminatorio e in alcuni casi di infondatezza del licenziamento disciplinare, si riduce l'incertezza che circonda gli esiti dei procedimenti eventualmente avviati in caso di licenziamento per motivi economici. E' prevista, peraltro, l'introduzione di un rito procedurale abbreviato per le controversie in materia di licenziamenti, che dovrebbe ridurre ulteriormente i costi indiretti dei medesimi.

Il terzo pilastro prevede un concreto collegamento fra vari aspetti del sistema lavoro, come il sostegno del reddito, la formazione e riqualificazione del personale, incentivi alle assunzioni e altre politiche di attivazione. In tale ambito, si colloca l'ampia revisione del sistema di ammortizzatori sociali e degli strumenti di tutela del reddito. Al riguardo, va evidenziata la principale novità del sistema degli ammortizzatori sociali, che consiste nell'introduzione, dal 1° gennaio 2013, dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI) in sostituzione dell'indennità di mobilità, di disoccupazione agricola non ordinaria, di disoccupazione con requisiti ridotti e dell'indennità di disoccupazione speciale edile. Contemporaneamente, si prevede un'ulteriore misura di potenziamento dell'istituto dell'assicurazione contro la disoccupazione, estendendone l'accesso ai più giovani, a coloro che sono da poco entrati nel mercato del lavoro e alle tipologie d'impiego attualmente escluse (ad esempio gli apprendisti).

Il quarto pilastro riguarda le politiche attive, i servizi per l'impiego e la formazione professionale. In questa area, che prevede una forte interazione tra Stato e Regioni, l'obiettivo è quello di rinnovare le politiche attive, adattandole alle mutate condizioni del contesto economico e assegnando loro il ruolo effettivo di accrescimento dell'occupabilità dei soggetti e del tasso di occupazione del sistema.

Pur in una situazione di estrema ristrettezza di risorse, un'attenzione particolare è stata dedicata all'equità di genere. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro risulta ancora inferiore a quella degli uomini e, pertanto, per diminuire questo divario, la riforma interviene su vari fronti. Il primo è l'introduzione, a favore di tutti i lavoratori, per quanto il fenomeno riguardi prevalentemente le lavoratrici, di norme di contrasto alla pratica delle cosiddette 'dimissioni in bianco', con modalità semplificate e senza oneri per il datore di lavoro e il lavoratore, nonché il rafforzamento del regime

della convalida delle dimissioni delle lavoratrici madri. Il secondo, invece, mira a favorire una cultura di maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli e di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, con l'introduzione del congedo di paternità obbligatorio e il finanziamento di specifiche iniziative a favore delle lavoratrici madri.

La Riforma, peraltro, se da un lato, abroga il contratto di inserimento (articoli 54 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), volto a garantire la collocazione o ricollocazione nel mercato del lavoro di soggetti socialmente deboli, dall'altro, introduce degli incentivi contributivi a favore delle donne e dei lavoratori over 50. In particolare, per quanto riguarda le donne, prevede, a partire dal 1° gennaio 2013, una riduzione pari al 50% dei contributi posti a carico del datore di lavoro, per l'assunzione di:

- donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, residenti in Regioni ammissibili ai finanziamenti dei fondi strutturali UE e nelle aree di cui all'art. 2, punto 18, lettera e) del Regolamento 800/2008 della Commissione Europea, individuate di anno in anno con apposito decreto dai Ministeri del Lavoro e delle Politiche sociali e da quello dell'Economia e delle Finanze;
- donne di qualsiasi età prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, ovunque residenti.

Questa agevolazione è concessa per un massimo di 12 mesi in caso di assunzione a termine, elevati a 18 in caso di trasformazione del contratto da tempo determinato a tempo indeterminato o nel caso di assunzione *ab origine* a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda, invece, i lavoratori ultra-cinquantenni, per favorire il ricollocamento di questi lavoratori e il prolungamento della loro attività lavorativa, anche in risposta al graduale innalzamento dell'età pensionistica, prevede che:

- a decorrere dal 1° gennaio 2013, in relazione alle assunzioni con contratto di lavoro dipendente, a tempo determinato e in somministrazione di lavoratori di età pari o superiore a 50 anni, disoccupati da oltre 12 mesi, vi sia la riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per la durata di 12 mesi;
- se il contratto viene successivamente trasformato a tempo indeterminato, la riduzione dei contributi si prolunghi fino al 18° mese dalla data di assunzione. Nel caso in cui l'assunzione venga effettuata *ab origine* con contratto di lavoro a tempo indeterminato, la riduzione dei contributi spetti per un periodo di 18 mesi dalla data di assunzione;
- nei casi di eccedenza di personale, accordi tra datori di lavoro che impiegano mediamente più di 15 dipendenti e le organizzazioni sindacali aziendali possano prevedere che il datore di lavoro si impegni a corrispondere ai lavoratori una prestazione economica pari al trattamento di pensione che spetterebbe in base alle regole vigenti ed a corrispondere all'INPS la contribuzione fino al raggiungimento dei requisiti minimi per il pensionamento. I lavoratori coinvolti però devono raggiungere i requisiti minimi per il pensionamento, di vecchiaia o anticipato, nei 4 anni successivi alla cessazione dal rapporto di lavoro;
- siano modificati i requisiti soggettivi e oggettivi per la stipulazione del contratto di lavoro intermittente, per cui tale contratto può essere concluso, in ogni caso, con soggetti aventi più di 55 anni di età (oltre che con soggetti aventi meno di 24 anni di età);
- a partire dal 1° gennaio 2016, l'indennità dell'ASPI sia corrisposta ai lavoratori di età pari o superiore ai 55 anni per una durata superiore (18 mesi) rispetto a quella garantita ai lavoratori di età inferiore (12 mesi).

Per completezza di informazione, si allega la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive del Lavoro - n. 34/2013 del 25 luglio 2013.

Si è intervenuto, altresì, per potenziare la realizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevedendo un riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego e politiche attive. E' stato peraltro realizzato il portale www.cliclavoro.gov.it, che costituisce la "Borsa continua nazionale del lavoro" (articolo 15 del citato decreto legislativo n. 276/2003). Concretamente, è stato potenziato il flusso delle informazioni sul mercato del lavoro e sulle vacancy disponibili sul territorio nazionale e su quello europeo. Sono state rafforzate tutte le misure di monitoraggio dei servizi offerti dai Servizi pubblici per l'impiego, al fine di garantire l'applicazione uniforme dei Livelli delle Prestazioni (LEP) sul territorio nazionale, conoscere l'impatto delle nuove misure sull'occupazione giovanile, verificare se i Servizi competenti siano in grado di svolgere in maniera efficiente l'attività d'incontro tra domanda e offerta di lavoro e realizzare una più efficace programmazione degli interventi. Sono stati attivati monitoraggi anche dell'attività svolte dalle Agenzie per il lavoro autorizzate ai sensi del decreto legislativo n. 276/2003. Inoltre, con cadenza periodica trimestrale, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali procede alla pubblicazioni dei "Rapporti sul Sistema delle Comunicazioni Obbligatorie" (CO), nonché il Rapporto Annuale delle Comunicazioni Obbligatorie". In particolare, il Sistema CO è in grado di monitorare tutte le informazioni che riguardano la formazione e la vita lavorativa dei cittadini ed è stato realizzato al fine di:

- semplificare le procedure amministrative attraverso la comunicazione unica e la riduzione degli oneri economici per le imprese;
- rendere il servizio più trasparente per assicurare maggiore semplicità del sistema e facilitare l'accesso a imprese e lavoratori;
- integrare gli archivi informatici dei diversi Enti interessati per rispondere in modo più efficiente alle esigenze dei cittadini e delle imprese;
- velocizzare il flusso di informazioni attraverso l'informatizzazione dei dati, riducendo i tempi ed evitando sprechi;
- avere dati unitari grazie alla definizione di standard informatici e statistici (dizionari terminologici, regole tecniche).

La Riforma, inoltre, dedica molto spazio al tema dell'apprendimento permanente, nella consapevolezza che un moderno sistema di tutela e promozione del lavoro non possa che essere incentrato sulla formazione e sulle competenze delle persone. A tal fine, individua i temi della validazione dell'apprendimento non formale e informale e del sistema nazionale di certificazione delle competenze, strumenti fondamentali di un mercato del lavoro dinamico. Questa disciplina persegue, altresì, l'obiettivo di allineare i servizi pubblici centrali e territoriali di istruzione, formazione e lavoro agli orientamenti e indirizzi comunitari. In attuazione delle linee di indirizzo comunitarie è stato emanato il decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. Il provvedimento, frutto di un complesso lavoro interistituzionale (Ministero dell'Istruzione, Ministero del Lavoro e Governi territoriali), è volto a riconoscere e valorizzare le competenze degli individui acquisite in contesti formali, informali e non formali, e a permettere e favorire la mobilità e lo scambio professionale, armonizzando la disciplina agli indirizzi europei. Per completezza di informazione, si fa presente che per:

- apprendimento formale si intende quello che si attua nel sistema di istruzione e formazione, nelle Università e Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, e che si conclude con il conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica o diploma professionale, conseguiti anche in

- apprendistato a norma del citato decreto legislativo n. 167/2011, o di una certificazione riconosciuta;
- apprendimento non formale si intende quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi sopra indicati, in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese;
 - apprendimento informale si intende quello che, anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero.

E' previsto, infine, che la riforma venga continuamente sottoposta a verifiche e monitoraggi nel merito della concreta attuazione e soprattutto degli impatti da essa generati sulla quantità e qualità della domanda e offerta di lavoro. La legge, infatti, stabilisce l'attivazione di un puntuale e permanente monitoraggio delle azioni, anche sperimentali, intraprese, definendo i piani di controllo e le eventuali azioni correttive che possano ulteriormente migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, in coerenza con le dinamiche economiche e sociali del Paese.

Si riportano, di seguito, i più recenti provvedimenti attuativi della riforma.

L'articolo 1, comma 9, lettera f, prevede la necessità di fissare delle modalità di comunicazione della prosecuzione del rapporto di lavoro oltre il termine inizialmente fissato. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 10 ottobre 2012.

L'articolo 69 bis del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 ha introdotto una misura di presunzione relativa all'esistenza di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto in relazione alle prestazioni rese da persona titolare di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. Al riguardo, i commi 26 e 27 dell'articolo 1 della legge in esame dispongono che le prestazioni lavorative rese in regime di lavoro autonomo da persone titolari di partita IVA - salvo che sia fornita prova contraria da parte del committente - vengano considerate alla stregua di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, qualora ricorrano determinati presupposti. Il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 20 dicembre 2012, attuativo della legge di riforma del mercato del lavoro, provvede alla riconoscenza delle prestazioni lavorative non sottoposte alla nuova normativa, per le quali non opera la presunzione di cui all'articolo 69-bis del decreto legislativo n. 276/2003, in quanto svolte nell'esercizio di attività professionali per le quali l'ordinamento richiede l'iscrizione ad un ordine professionale, ovvero ad appositi registri, albi, ruoli o elenchi professionali qualificati e detta specifici requisiti e condizioni.

La legge in esame prevede, altresì, due misure sperimentali, la cui valenza è limitata al 31 dicembre 2015, a sostegno della genitorialità. Come sopra accennato, si tratta dell'introduzione del congedo di paternità obbligatorio e dei voucher baby-sitting, misure queste che si pongono nella direzione della condivisione delle responsabilità familiari e della rimozione degli ostacoli che, di fatto, limitano l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. Queste misure, peraltro, sono volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e a consentire ai genitori una migliore assistenza dei propri figli. In attuazione delle novità introdotte è intervenuto il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 22 dicembre 2012, che

disciplina i criteri di accesso e le modalità di utilizzo del giorno di congedo obbligatorio per il padre e dei due giorni di congedo facoltativo da fruire in alternativa alla madre, nonché la possibilità per la madre lavoratrice - al termine del periodo di congedo di maternità e negli undici mesi successivi - di richiedere, in luogo del congedo parentale, un contributo utilizzabile, alternativamente, per il servizio di baby-sitting o per far fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati (asili nido pubblici e privati).

Il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 5 ottobre 2012, al fine di promuovere l'occupazione dei giovani e delle donne, incentivando la creazione di rapporti di lavoro stabili, ovvero di maggiore durata, ha previsto, per le assunzioni effettuate entro il 31 marzo 2013, uno stanziamento di circa 230 milioni per:

- incentivi alla trasformazione dei contratti a tempo determinato, di giovani e donne, in contratti a tempo indeterminato, nonché all'incentivazione delle stabilizzazioni, con contratto a tempo indeterminato, di giovani e donne, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, anche nella modalità di progetto, o delle associazioni in partecipazione con apporto di lavoro. Le predette trasformazioni ovvero stabilizzazioni operano con riferimento a contratti in essere o cessati da non più di sei mesi e mediante la stipula di contratti a tempo indeterminato, anche a tempo parziale, purché di durata non inferiore alla metà dell'orario normale di lavoro;
- in incentivi per ogni assunzione a tempo determinato di giovani e donne con orario normale di lavoro.

Il Governo, peraltro, con il decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha approvato importanti misure per la crescita, tra cui quelle adottate a favore delle start-up innovative, guidate da giovani talentuosi e ricchi di competenze. La regolamentazione di tali misure è il frutto del lavoro di un'apposita task force, istituita dal Ministro dello Sviluppo Economico, cui ha partecipato anche il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, unitamente a esperti, quali accademici, imprenditori, giornalisti e funzionari pubblici. In particolare, queste misure sono dirette a favorire la crescita sostenibile, lo sviluppo tecnologico, la nuova imprenditorialità e l'occupazione, in particolare giovanile, con riguardo alle imprese start-up innovative. Intendono, altresì, contribuire allo sviluppo di nuova cultura imprenditoriale, alla creazione di un contesto maggiormente favorevole all'innovazione, nonché a promuovere maggiore mobilità sociale e ad attrarre in Italia talenti, imprese innovative e capitali dall'estero. Sono previste, altresì, alcune deroghe al diritto societario vigente per consentire una gestione più flessibile e più funzionale alle esigenze di governance tipiche delle start-up.

Inoltre, il decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 807 del 19 ottobre 2012 prevede un nuovo Programma, denominato "Staffetta Generazionale", volto a favorire l'invecchiamento attivo, coniugando le esigenze lavorative dei giovani e dei lavoratori anziani, in una prospettiva di solidarietà intergenerazionale. Trattasi di un Programma nazionale sperimentale che, nei limiti previsti dalle Linee guida per l'attuazione degli interventi previsti dal citato decreto n. 807 del 2012, a cui si rinvia, si attua a livello regionale, così da permetterne l'adattamento alle specifiche esigenze di contesto, nel rispetto delle norme sul decentramento di competenze in materia di politiche del lavoro. E' finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed attuato attraverso l'assistenza tecnica di Italia Lavoro, nell'ambito dell'Azione di sistema Welfare to Work per le politiche di reimpiego 2012-2014. E' indirizzato a lavoratori che abbiano superato i 50 anni di età e a giovani disoccupati o inoccupati di età superiore a 18 anni, fino a venticinque anni compiuti o, se in possesso di un diploma universitario di laurea, fino a ventinove anni compiuti. Concretamente, questo

programma è finalizzato al mantenimento al lavoro di lavoratori anziani che accettino volontariamente la trasformazione del contratto di lavoro da full-time a part-time. Contestualmente, promuove l'assunzione, presso la medesima azienda, di giovani con contratto a tempo indeterminato, anche di apprendistato, favorendo, in tal modo, il ricambio generazionale all'interno delle imprese e un saldo occupazionale positivo. L'assunzione del lavoratore giovane è posta come condizione necessaria per l'accesso ai benefici, che consistono nella copertura integrale dei contributi previdenziali per il lavoratore over 50 che accetta il contratto part-time. Il saldo occupazionale positivo, peraltro, dovrà essere garantito per tutta la durata del periodo in cui viene versata l'integrazione contributiva al lavoratore anziano: pertanto, le dimissioni o il licenziamento del giovane, imputabili o meno al datore di lavoro, comportano la necessità di ripristinare la condizione di saldo positivo (attraverso una nuova assunzione).

Il Governo ha adottato due ulteriori provvedimenti a sostegno all'occupazione:

- il decreto interministeriale del Ministro del Lavoro e Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 21 marzo 2013, che disciplina le agevolazioni contributive che possono essere riconosciute in favore dei datori di lavoro che abbiano stipulato, fino alla data del 31 dicembre 2012, contratti di inserimento lavorativo;
- il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 20 marzo 2013, con il quale vengono individuati i cosiddetti "lavoratori svantaggiati", in applicazione dei principi stabiliti dal regolamento comunitario CE n. 800/2008.

Si riportano, di seguito, le attività realizzate a seguito della riforma.

Nell'ambito di un piano di azione complessivo, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avviato, in collaborazione con le Regioni, un programma di comunicazione e di sostegno all'utilizzo del nuovo apprendistato con una specifica campagna mediatica rivolta ai giovani e con la costruzione di un apposito portale informativo e di servizio che collega e rende disponibili tutte le normative e le strumentazioni regionali.

Promuovere l'inserimento lavorativo dei giovani, anche attraverso il confronto tra sistemi formativi (apprendistato e sistema duale) è l'obiettivo del Memorandum d'intesa, siglato il 12 novembre 2012 dal Ministero del Lavoro e dal Ministero dell'Istruzione con gli omologhi Ministeri tedeschi. L'intesa avvia una cooperazione tra i due Paesi sul versante delle politiche del lavoro e delle politiche di istruzione e formazione professionale e si sostanzia, per quanto riguarda l'ambito del lavoro, di interventi da attuare attraverso fondi nazionali e fondi europei. In particolare, sono previsti: l'avvio di un Job Tour itinerante in Italia promosso dalla rete Eures dei due Paesi; lo svolgimento di un seminario sul monitoraggio delle politiche del lavoro, la promozione della mobilità transnazionale tra i due paesi e attività di collaborazione in ambito europeo nel contesto del Programma Leonardo da Vinci.

In tale contesto, appare opportuno evidenziare che, la Commissione europea, con Decisione n. C (2012) 8548 del 26.11.2012, ha deciso di riformare e migliorare Eures - European Employment Services - Servizi europei per l'impiego, presente in 31 paesi europei (Stati membri UE, Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera), in modo da aumentare la mobilità dei lavoratori tra Stati membri e di porre le condizioni per un vero e proprio mercato del lavoro europeo. Il ruolo più operativo riconosciuto alla rete si giustifica con l'intenzione di rendere EURES uno strumento decisivo, a disposizione degli Stati Membri per raggiungere l'obiettivo del 75% di occupazione individuato nella

Strategia Europa 2020. La riforma intende altresì sostenere programmi mirati di mobilità per i giovani. La nuova versione della rete, pertanto, sarà più orientata ai giovani, facendo leva sulla loro disponibilità allo spostamento e darà risalto a forme di occupazione come i tirocini, che combinino lavoro e opportunità di apprendimento. La riforma, peraltro, permetterà di aumentare il numero di partner che offrono servizi di mobilità attraverso Eures e porrà in essere un sistema di cooperazione tra servizi per l'impiego pubblici e privati al fine di ampliare la copertura dei posti disponibili. Una volta riformata, la rete verrà integrata all'interno dei servizi per il lavoro e sarà in grado di mettere in collegamento le persone in cerca di un lavoro - o che desiderano cambiarlo - e i posti di lavoro vacanti, mentre i datori di lavoro potranno più facilmente accedere a un vasto bacino di candidati nel quale trovare le persone con le competenze di cui hanno bisogno per sviluppare e far crescere la loro impresa. L'attuazione della decisione da parte della Commissione e degli Stati membri è prevista per il 1° gennaio 2014.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nella prospettiva di monitorare e valutare gli impatti delle politiche adottate, ha avviato un processo di monitoraggio e valutazione della riforma del mercato del lavoro, consentendo l'accesso ad alcune basi statistiche per l'analisi pubblica. In particolare, sono stati predisposti due campioni di micro - dati da diffondere per la ricerca scientifica, nel rispetto della normativa vigente sulla privacy: il primo selezionato dal sistema delle comunicazioni obbligatorie per il periodo 2009-2012; l'altro estratto dagli archivi Inps per il periodo 1985-2010. La diffusione dei dati avviene tramite gli Uffici di statistica del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e dell'Inps.

Al riguardo, si invia il Rapporto n. 3 dell'ISFOL relativo agli effetti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamimenti dei contratti di lavoro, elaborato sulla base delle evidenze ricavate dal Sistema informativo sulle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Misure adottate nell'anno 2013

L'attuale Governo, nell'ambito della strategia per promuovere l'occupazione giovanile, ha messo a punto, in coerenza con il PAC del 2012-13, un intervento di riprogrammazione dei Fondi Strutturali 2007-13, incentrato sulla creazione di nuovi posti di lavoro nel Mezzogiorno.

Tale intervento è articolato su quattro assi: l'incentivazione della creazione di posti di lavoro a tempo indeterminato (500 milioni di euro); l'incentivazione dell'auto-imprenitorialità e dell'impresa sociale (250 milioni di euro); l'avvicinamento dei giovani che non studiano e non lavorano (NEET) al lavoro attraverso i tirocini (150 milioni di euro); il contrasto alla povertà estrema (circa 170 milioni di euro).

La principale misura del primo asse, prevista almeno fino a giugno del 2015, è diretta ad incentivare la creazione di nuovi posti di lavoro a tempo indeterminato per i giovani fino a 29 anni di età, attraverso una sensibile riduzione del relativo costo per le imprese. La riduzione è pari al 33% della retribuzione lorda complessiva, per un periodo di 18 mesi.

Il secondo asse interviene potenziando due strumenti di politica economica già attivi:

- il rifinanziamento del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185, sull'auto-impiego e l'auto-imprenitorialità;
- il rifinanziamento del progetto "giovani del no profit per lo sviluppo del Mezzogiorno" (già definita nei Piani d'Azione per la Coesione). Tale progetto è finalizzato a promuovere e sostenere i progetti realizzati da soggetti del privato sociale. Destinatari del progetto sono i giovani under 35 del

Meridione che, attraverso associazioni di volontariato e privato sociale, cooperative ed enti senza scopo di lucro, potranno proporre idee per la valorizzazione di beni pubblici e per il miglioramento dell'offerta di servizi pubblici, con particolare attenzione ai beni culturali.

Il terzo asse prevede l'attivazione di una misura per la promozione di stage e tirocini nelle imprese per i giovani NEET, che potranno consentire un processo di progressivo inserimento. Questa misura prevede, per uno stage di sei mesi, l'erogazione di un contributo di 3.000 euro direttamente al tirocinante. Prevede, altresì, un meccanismo gestionale che faciliti l'incontro delle richieste delle imprese e delle disponibilità delle persone.

Il quarto asse interviene sulla povertà estrema. In tale ambito, viene estesa a tutti i Comuni del Mezzogiorno la sperimentazione della nuova carta acquisti per le famiglie in stato di indigenza estrema, già prevista per le maggiori città dell'intero Paese.

L'attuale Governo, peraltro, con gli interventi previsti dal citato decreto legge n. 76/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 99/2013, ha stanziato ulteriori risorse, provenienti dalla riprogrammazione dei Fondi strutturali 2007-2013, per:

- accelerare la creazione di posti di lavoro, a tempo determinato e indeterminato, soprattutto per giovani e disoccupati di tutte le età;
- anticipare la "Garanzia Giovani", per creare nuove opportunità di lavoro e di formazione per i giovani, ridurre l'inattività e la disoccupazione, favorendo l'alternanza scuola-lavoro, sostenendo il reinserimento lavorativo di chi fruisce di ammortizzatori sociali e incentivando le assunzioni di categorie deboli della società, come le persone con disabilità;
- migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e potenziare le politiche attive;
- aumentare le tutele per imprese e lavoratori;
- intervenire per ridurre la povertà assoluta e accrescere l'inclusione sociale, soprattutto nell'area del Mezzogiorno, caratterizzata da tassi di povertà più elevati.

In particolare, l'articolo 1 del decreto legge di cui trattasi prevede uno stanziamento di 794 milioni di euro per il quadriennio 2013-2016 (500 milioni per le Regioni del Mezzogiorno, 294 milioni per le restanti Regioni), al fine di incentivare i datori di lavoro che assumano, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, lavoratori di età compresa tra i 18 e i 29 anni, che rientrino in una delle seguenti condizioni: siano privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; siano privi di un diploma di scuola media superiore o professionale. L'incentivo è pari a un terzo della retribuzione mensile lorda imponibile ai fini previdenziali del lavoratore interessato, con il limite di 650 euro mensili. Tale incentivo è corrisposto al datore di lavoro, per un periodo di 18 mesi, unicamente mediante conguaglio nelle denunce contributive mensili del periodo di riferimento. L'incentivo è corrisposto per un periodo di 12 mesi ed entro i limiti di 650 euro mensili per lavoratore nel caso di trasformazione del contratto a tempo determinato con un contratto a tempo indeterminato. Alla trasformazione deve comunque corrispondere entro un mese un'ulteriore assunzione di lavoratore con contratto di lavoro dipendente.

L'articolo 2, al fine di rendere più semplice per le imprese l'utilizzo del contratto di apprendistato, di rafforzare le prospettive di formazione e di occupazione dei giovani con meno di 29 anni di età, attraverso il rilancio dell'istituto dell'apprendistato e dei tirocini formativi e di orientamento, e di fornire agli studenti universitari la possibilità di realizzare l'alternanza tra studio e lavoro, prevede che, entro il 30 settembre 2013, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome adotti linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere. L'obiettivo è quello di uniformare la disciplina

dell'apprendistato sull'intero territorio nazionale, con particolare riferimento all'offerta formativa pubblica.

Al fine di sostenere la tutela del settore dei beni culturali, prevede, altresì, l'istituzione, per l'anno 2014, presso il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, di un Fondo straordinario con stanziamento pari a 1 milione di euro, denominato "Fondo mille giovani per la cultura" destinato alla promozione di tirocini formativi e di orientamento nei settori delle attività e dei servizi per la cultura rivolti a giovani fino a 29 anni di età. Prevede, inoltre, l'istituzione, in via sperimentale, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di un Fondo di 2 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, per favorire i tirocini formativi e di orientamento presso le Amministrazioni pubbliche. Tale Fondo è volto a consentire alle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, di corrispondere le indennità per la partecipazione ai tirocini formativi e di orientamento, nelle ipotesi in cui il soggetto ospitante del tirocinio sia un'Amministrazione dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e non sia possibile, per comprovate ragioni, far fronte al relativo onere attingendo ai Fondi già destinati alle esigenze formative di tale Amministrazione. Peraltro, al fine di sostenere le attività di tirocinio curriculare svolte durante i corsi di laurea da parte degli studenti iscritti a tali corsi nell'anno accademico 2013-2014, prevede un incentivo alle Università che firmeranno con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca un apposito accordo, per complessivi 3 milioni di euro per l'anno 2013 e 7,6 milioni di euro per l'anno 2014. Il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze definirà, con decreto interministeriale, piani di interventi triennali per la realizzazione di tirocini formativi in orario extracurricolare presso imprese, altre strutture produttive di beni e servizi o Enti pubblici, destinati agli studenti della quarta classe delle scuole secondarie di secondo grado. Il medesimo decreto definirà, altresì, le priorità di accesso ai tirocini per gli studenti meritevoli, fissando anche i criteri per l'attribuzione agli stessi di crediti formativi. I potenziali beneficiari sono: i giovani fino a 29 anni di età; gli apprendisti; i tirocinanti; gli studenti universitari che intendano coniugare la propria attività di studio e di lavoro.

L'articolo 3, in considerazione della grave situazione occupazionale che interessa i giovani residenti nelle aree del Mezzogiorno, prevede misure a favore degli individui residenti in queste aree per promuovere l'imprenditorialità e coinvolgere in tirocini formativi giovani inattivi. Prevede, altresì, il potenziamento delle misure di contrasto alla povertà e al disagio sociale. In particolare, prevede la possibilità di utilizzare le risorse derivanti dalla riprogrammazione comunitaria del periodo 2007-2013 (328 milioni di euro, utilizzabili nel triennio 2013-2015) per il rifinanziamento di misure volte a:

- favorire l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, nel limite di 26 milioni di euro per l'anno 2013, 26 milioni di euro per l'anno 2014 e 28 milioni di euro per l'anno 2015;
- favorire la promozione e realizzazione di progetti promossi da giovani e da soggetti delle categorie svantaggiate e molte svantaggiate per l'infrastrutturazione sociale e la valorizzazione di beni pubblici nel Mezzogiorno, con particolare riferimento ai beni immobili confiscati di cui all'articolo 48, comma 3, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nel limite di 26 milioni di euro per l'anno 2013, 26 milioni di euro per l'anno 2014 e 28 milioni di euro per l'anno 2015;
- consentire di svolgere tirocini formativi a favore di giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano ad alcuna attività di formazione (NEET), di età compresa fra i 18 e i 29 anni, residenti e/o domiciliati nelle Regioni del Mezzogiorno. Tali tirocini comportano la percezione di una indennità di partecipazione, conformemente a quanto previsto dalle normative statali e regionali, nel limite di 56 milioni di euro per l'anno 2013, 16 milioni di euro per l'anno 2014 e 96 milioni di euro per l'anno 2015;

- avviare il programma “Promozione dell’inclusione sociale”, al fine di ridurre la povertà assoluta nel Mezzogiorno. A tale scopo, con la nuova “Carta per l’inclusione sociale”, si prevede di estendere, nei limiti di 140 milioni di euro per l’anno 2014 e di 27 milioni di euro per l’anno 2015, l’esperienza avviata con la “Carta acquisti sperimentale” a tutti i territori del Mezzogiorno che non ne siano già coperti. I potenziali beneficiari sono: i soggetti interessati ad attivare l’autoimpiego e l’autoimprenditorialità; i giovani e i soggetti svantaggiati interessati ad attivare iniziative di infrastrutturazione sociale e di valorizzazione dei beni pubblici nel Mezzogiorno; i giovani fra 18 e 29 anni che non studiano e non lavorano; le famiglie in condizioni economiche di estremo disagio e maggior rischio di esclusione.

L’articolo 5, per dare tempestiva ed efficace attuazione alla cosiddetta “Garanzia giovani”, a partire dal 1° gennaio 2014, istituisce presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di un’apposita struttura di missione con compiti propositivi e istruttori, che opererà, in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2015, in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l’impiego. Questa struttura, in particolare, dovrà svolgere le seguenti attività:

- interagire, nel rispetto dei principi della leale collaborazione, con i diversi livelli di Governo preposti alla realizzazione delle politiche occupazionali, raccogliendo dati sulla situazione dei servizi per l’impiego delle Regioni, che sono tenute a comunicarli almeno ogni due mesi;
- definire le linee-guida nazionali per la programmazione degli interventi di politica attiva mirati alla ricollocazione sul mercato del lavoro dei lavoratori beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga, nonché i criteri per l’utilizzo delle relative risorse economiche;
- 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;
- individuare le migliori prassi, promuovendone la diffusione e l’adozione fra i diversi soggetti operanti per la realizzazione dei medesimi obiettivi;
- promuovere la stipula di convenzioni e accordi con istituzioni pubbliche, enti e associazioni privati per implementare e rafforzare, in una logica sinergica ed integrata, le diverse azioni;
- valutare gli interventi e le attività poste in essere dai soggetti coinvolti, prevedendo meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti;
- promuovere ogni opportuna iniziativa per integrare i diversi sistemi informativi e definire linee-guida per la costituzione della banca dati delle politiche attive e passive;
- in esito al monitoraggio degli interventi, predisporre periodicamente rapporti per il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con proposte di miglioramento dell’azione amministrativa;
- avviare l’organizzazione della rilevazione sistematica e la pubblicazione in rete, per la formazione professionale finanziata in tutto o in parte con risorse pubbliche, del tasso di coerenza tra formazione impartita e sbocchi occupazionali effettivi;
- promuovere l’accessibilità da parte di ogni persona interessata, nonché da parte del mandatario della persona stessa, alle banche dati, da chiunque detenute e gestite, contenenti informazioni sugli studi compiuti dalla persona stessa o sulle esperienze lavorative o formative.

Concretamente, la struttura di missione avrà il compito di accomunare gli interessi delle varie Istituzioni che operano nelle politiche attive e passive del mercato del lavoro (Stato, Regioni, Province, Enti economici, ecc.), affinché possano implementare, in maniera omogenea, azioni idonee a rafforzare i risultati in materia di occupazione.

I potenziali beneficiari sono: i giovani fino a 24 anni; i lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali in deroga.

L'articolo 7 prevede varie modifiche alla riforma del mercato del lavoro (legge n.92/2012), finalizzate a:

- favorire il reimpiego di lavoratori disoccupati, senza distinzione di età;
- migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, intervenendo sui diversi istituti contrattuali;
- aumentare le tutele per i lavoratori in tema di igiene, salute e sicurezza sul posto di lavoro;
- consentire ai disoccupati di svolgere alcune attività lavorative senza perdere lo status di disoccupato, favorendo, in tal modo, l'emersione di lavoro irregolare;
- ridurre gli adempimenti formali e il contenzioso connesso a norme di difficile interpretazione.

Istituisce un nuovo incentivo per l'assunzione a tempo indeterminato di disoccupati. In particolare, prevede la concessione di un contributo per l'assunzione di lavoratori disoccupati che fruiscono dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASPI). In tal caso, è concesso, per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore, un contributo mensile pari al 50% dell'indennità mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore se fosse rimasto disoccupato).

Le modifiche alla legge n. 92/2012 riguardano i contratti a tempo determinato, intermittente, le collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto, il lavoro accessorio, nonché la procedura obbligatoria di conciliazione in caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, in riferimento ad alcune modalità di svolgimento del procedimento. In particolare, per:

- il contratto di lavoro a tempo determinato: è demandata alla contrattazione collettiva, anche di secondo livello, l'individuazione delle ipotesi in cui è possibile stipulare contratti cosiddetti "acausal", ovvero contratti per la stipula dei quali non è necessaria l'indicazione delle "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo richieste di norma per tale tipologia contrattuale. Tale disposizione è valida anche per la somministrazione di lavoro a tempo determinato, di cui al decreto legislativo n. 276/2003 (come ad esempio le Agenzie di somministrazione di lavoro). Per semplificare le procedure esistenti viene abolito l'obbligo per il datore di lavoro di comunicare la prosecuzione "di fatto" del rapporto di lavoro oltre la scadenza del termine fissato. Gli intervalli tra un contratto a tempo determinato e il successivo vengono ridotti e tornano ad essere pari a 10 giorni, nel caso in cui il primo contratto abbia una durata fino a sei mesi, o a 20 giorni, nel caso in cui il primo contratto abbia una durata superiore a sei mesi. Inoltre, gli intervalli non si applicano a tutti i casi di lavoro stagionale nonché alle ulteriori ipotesi individuate dalla contrattazione collettiva;
- il contratto di lavoro intermittente: i lavoratori possono essere utilizzati per prestazioni di lavoro intermittente per non più di 400 giornate nell'arco di 3 anni solari. Superato tale limite, il rapporto si trasforma in un rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato. Tale disposizione si applica alle prestazioni lavorative successive all'entrata in vigore del presente decreto. Al datore di lavoro che non comunica lo svolgimento di prestazioni di lavoro intermittente non viene applicata la sanzione prevista qualora sia in regola con i versamenti contributivi;
- il lavoro accessorio: oltre a chiarire il contenuto della prestazione, prevede l'emanazione di un decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali sull'utilizzo dei voucher per specifiche categorie di soggetti svantaggiati (disabili, tossicodipendenti, fruitori di ammortizzatori sociali) da parte delle Amministrazioni pubbliche. Prevede, altresì: l'estensione delle tutele per il contratto delle cosiddette "dimissioni in bianco" ai lavoratori e alle lavoratrici con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, anche a progetto, ovvero con contratti di associazione in partecipazione; il ripristino della precedente disposizione che stabiliva il limite di reddito annuale entro cui si mantiene lo stato di disoccupazione; il differimento al 31 ottobre 2013 del termine entro cui le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, comparativamente rappresentative a livello nazionale, stipulano accordi collettivi per la costituzione di fondi di solidarietà per i settori non coperti dalla normativa in materia di integrazione salariale.

I potenziali beneficiari sono: i lavoratori dipendenti e parasubordinati; i disoccupati, ai quali è consentito di svolgere un'attività lavorativa; i disoccupati che beneficiano dell'ASPI, ai fini di una più rapida ricollocazione sul mercato del lavoro.

L'articolo 7 bis, introdotto nel corpo del decreto legge di cui trattasi dalla legge n. 99/2013, prevede una procedura finalizzata alla stabilizzazione dell'occupazione mediante il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e al corretto utilizzo dei contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro. La procedura di stabilizzazione è subordinata alla stipula di contratti collettivi, nel periodo 1° giugno - 30 settembre 2013, tra aziende e associazioni (di qualsiasi livello) dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Tali contratti devono prevedere l'assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato - anche mediante apprendistato e anche ricorrendo ad eventuali benefici "previsti dalla legislazione" - entro tre mesi dalla loro stipulazione, "di soggetti già parti, in veste di associati, di contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro".

I potenziali beneficiari sono: i soggetti già parti, in veste di associati, di contratti di associazione in partecipazione con apporto di lavoro.

L'articolo 8, al fine di razionalizzare gli interventi di politica attiva del lavoro di tutti gli Organismi centrali e territoriali coinvolti, di assicurare l'attivazione della Garanzia per i giovani, nonché di integrare i diversi sistemi informativi esistenti per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, istituisce la "Banca dati delle politiche attive e passive" presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Questa Banca dati dovrà raccogliere le informazioni concernenti i soggetti da collocare sul mercato del lavoro (ivi compresi coloro che beneficiano di ammortizzatori sociali) e i servizi erogati per una loro migliore collocazione nel mercato stesso, nonché le opportunità di impiego. In questo modo, politiche attive e politiche passive possono essere meglio integrate allo scopo di favorire l'incontro tra offerta e domanda di lavoro e ridurre i periodi di disoccupazione. Alla costituzione della Banca dati, che rappresenta una componente del sistema informativo lavoro e della borsa continua nazionale del lavoro, concorrono le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Province, l'ISFOL, l'INPS, Italia Lavoro S.p.A., il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero dell'Interno, il Ministero dello Sviluppo Economico, le Università pubbliche e private, e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Per una migliore organizzazione dei servizi e degli interventi, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è autorizzato a stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati, in particolare per far confluire i dati in loro possesso nella predetta Banca dati ed eventualmente in altre banche dati costituite con la stessa finalità nonché per determinare le modalità più opportune di raccolta ed elaborazione dei dati su domanda e offerta di lavoro secondo le migliori tecniche ed esperienze.

L'articolo 9, al fine di favorire la creazione di start-up anche da parte degli ultra-trentacinquenni, favorire la ripresa dell'occupazione del settore agricolo, rafforzare le iniziative di vigilanza, di prevenzione e promozione in materia di salute e sicurezza del lavoro delle Direzioni territoriali del lavoro, semplificare le procedure in materia di comunicazioni obbligatorie, di immigrazione e di emersione dei lavoratori stranieri irregolari, tutelando maggiormente la posizione dei lavoratori, stabilisce che:

- viene eliminato il limite di 35 anni di età per costituire le società semplificate a responsabilità limitata, con rilevanti vantaggi economici rispetto alle precedenti società a capitale ridotto, che vengono eliminate;
- possono procedere all'assunzione congiunta di lavoratori anche le imprese agricole, ivi comprese quelle costituite in forma cooperativa, appartenenti allo stesso gruppo ovvero riconducibili allo

stesso proprietario o a soggetti legati tra loro da un vincolo di parentela o di affinità entro il terzo grado, nonché le imprese legate da un contratto di rete, quando almeno il 50% di esse sono imprese agricole;

- il regime della solidarietà negli appalti trova applicazione anche in relazione ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori impiegati con contratti di natura autonoma, con conseguente aumento delle tutele per i lavoratori;
- vengono rafforzate le tutele in materia di igiene, salute e sicurezza sul lavoro, aumentando le sanzioni pecuniarie in caso di violazioni delle norme vigenti e chiarendo che tutte le prestazioni, anche quelle basate su contratti di lavoro non subordinato, devono essere svolte nel rispetto delle norme in materia di igiene, salute e sicurezza;
- viene prevista la semplificazione delle comunicazioni obbligatorie: le comunicazioni di assunzione, cessazione, trasformazione e proroga dei rapporti di lavoro sono valide ai fini dell'assolvimento di tutti gli obblighi di comunicazione posti anche a carico dei lavoratori;
- relativamente all'immigrazione: vengono apportate modifiche al Testo unico in materia di immigrazione, al fine di verificare la presenza di un lavoratore disponibile sul territorio nazionale prima di avviare il processo di istruttoria per il rilascio del nulla osta al lavoro subordinato per l'ingresso dall'estero di un lavoratore non comunitario; viene prevista la semplificazione delle procedure di rilascio dei visti per studio e formazione professionale nei confronti di stranieri ammessi a frequentare i corsi di formazione professionale e a svolgere i tirocini formativi; viene stabilito che i fondi residui della gestione dello stato di emergenza umanitaria relativa all'afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa confluiscono nel Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

I potenziali beneficiari sono: i soggetti che intendono costituire nuove imprese; i lavoratori dipendenti e parasubordinati; gli immigrati regolari; le aziende agricole.

Per completezza di informazione, si allega la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Attività Ispettiva - n. 35/2013 del 29 agosto 2013.

Appare altresì opportuno segnalare che gli interventi previsti dal decreto legge n. 76/2013 rappresentano solo il primo passo della strategia del Governo per promuovere l'occupazione, in particolare giovanile, e la coesione sociale. Un secondo gruppo di interventi verrà definito non appena le Istituzioni europee avranno approvato le regole per l'utilizzo dei fondi strutturali relativi al periodo 2014-2020 e di quelli per la "Garanzia giovani".

Cooperative.

In merito all'ultimo punto dell'Osservazione della Commissione di Esperti, riguardante la promozione dell'impiego produttivo attraverso le cooperative, si rappresenta quanto segue.

L'articolo 45 della Costituzione italiana riconosce la funzione sociale della cooperazione, in relazione al suo carattere democratico, mutualistico ed all'assenza di finalità speculative e/o di lucro. Alla base della cooperativa sta infatti la comune volontà dei suoi membri di tutelare i propri interessi di consumatori, lavoratori, operatori culturali, o altro, per i quali la gestione comune dell'impresa diviene uno strumento per non trovarsi in uno stato di inferiorità nei confronti di chi detiene una posizione di forza sul mercato.

Estremamente vari e differenziati sono i settori di attività e i modi di presenza di una impresa cooperativa e quindi di seguito si riportano le diverse realtà cooperative¹, nate per dare risposte a determinati situazioni e/o bisogni delle persone e/o settoriale.

L'elemento distintivo e unificante di ogni tipo di cooperativa - a prescindere dalla classificazione settoriale - si riassume nel fatto che, mentre il fine ultimo delle società di capitali è la realizzazione del lucro e si concretizza nel riparto degli utili patrimoniali, le cooperative, invece, hanno uno scopo mutualistico, che consiste – a seconda del tipo di cooperativa - nell'assicurare ai soci il lavoro, o beni di consumo, o servizi, a condizioni migliori di quelle che otterrebbero dal libero mercato.

Quali soggetti facenti parte delle organizzazioni di Terzo settore, le cooperative nell'ambito della solidarietà sociale costituiscono ormai da anni uno degli strumenti rilevanti per operare al servizio delle persone svantaggiati e/o vulnerabili, amalgamando imprenditorialità e solidarietà². Le cooperative sociali – come recita la legge 8 novembre 1991, n. 381 (“Disciplina delle cooperative sociali”) - hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. La citata legge individua quattro tipi organizzativi³ per perseguire lo scopo sociale, i cui dati di riferimento sono evidenziati nella tabella di seguito riportata.

¹ Le Cooperative di solidarietà sociale - Le Cooperative di abitazione - Le Cooperative di acquisti collettivi - Le Cooperative agricole - Le Cooperative di autotrasporto - Le Cooperative cinematografiche ed arti visive - Le Cooperative di consumo - Le Cooperative delle costruzioni - Le Cooperative tra imprenditori della distribuzione - Le Cooperative editoriali - Le Cooperative di facchinaggio - Le Cooperative di informatica - Le Cooperative della pesca - Le Cooperative di pulizia - Le Cooperative radiofoniche - Le Cooperative scolastiche - Le cooperative sportive e del tempo libero - Le Cooperative teatrali musicali/balletto - Le Cooperative di trasporto persone - Le Cooperative turistiche e ricettive - Le Cooperative di servizi turistici - Le Cooperative di ristorazione - Le Cooperative di vigilanza - Banche di credito cooperativo casse rurali ed artigiane.

² Esse, non a caso, nel nostro paese sono una delle forme su cui si è coniato il concetto di “impresa sociale”, cioè di quella impresa che pur con tutte le caratteristiche dell’impresa normale, non ha come obiettivi primari gli scopi “tipici” dell’impresa, ma l’interesse generale della comunità alla promozione umana e all’integrazione sociale dei cittadini.

³ **Cooperative di tipo A**, se svolgono attività finalizzate all’offerta di servizi socio-sanitari ed educativi; **Cooperative di tipo B**, se svolgono attività finalizzate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate; **Cooperative ad oggetto misto (A+B)**, se svolgono entrambe le tipologie di attività citate; **Consorzi sociali**, cioè consorzi costituiti come società cooperative aventi la base sociale formata da cooperative sociali in misura non inferiore al settanta per cento.

LE COOPERATIVE SOCIALI IN ITALIA (L. 381/1991) – Fonte Istat/Isfol, 2012

Cooperative sociali di tipo A (legge 381/1991)	4.345
Cooperative sociali di tipo B (legge 381/1991)	2.419
Cooperative a soggetto misto -A+B - (legge 381/1991)	266
Consorzi (legge 381/1991)	284

La cooperazione ha conosciuto nell'ultimo decennio un forte sviluppo, derivante sia dalla crescita esponenziale del numero delle diverse realtà di cooperative sopraindicate sia dal peso crescente che queste sono andate assumendo nell'ambito del tessuto economico, produttivo e sociale del Paese. Tra il 2001 e 2011 il numero delle cooperative è passato da 70.029 a 79.949, registrando un incremento di quasi dieci mila unità. Nel terzo trimestre 2012, invece, ne risultavano attive 80.844.

E' importante rilevare come nel corso della crisi il trend positivo di crescita non si sia interrotto. Se il sistema imprenditoriale a partire dal 2008 ha iniziato a mostrare evidenti segnali di logoramento, vedendo lentamente ridurre le proprie fila, la cooperazione ha continuato a crescere a ritmi sostenuti. Solo tra il 2010 e il 2011 si è segnalata una leggera flessione rispetto all'anno precedente, che ha riportato il numero delle cooperative sulla soglia delle 80 mila; perdita che tuttavia è stata recuperata nei primi tre trimestri del 2012.

Il tratto davvero distintivo, soprattutto in questa fase di crisi, della cooperazione italiana è la capacità che questa ha mostrato negli ultimi anni non solo di garantire la tenuta occupazionale, ma di continuare a costituire un bacino prezioso e per certi versi unico di nuove opportunità di lavoro. Non si può non chiamare in causa, nello spiegare i risultati occupazionali raggiunti dalla cooperazione dell'ultimo quadriennio, anche la proverbiale capacità della cooperazione italiana di andare a scovare e dare risposta a quegli spazi emergenti di domanda, sociale e non, inevasi dal pubblico, finendo proprio nei momenti di maggiore difficoltà, per trovare nel proprio ruolo nuove ed impensabili opportunità di crescita. E' indicativo, da questo punto di vista, che a trainare l'aumento dell'occupazione sia stato proprio il settore della cooperazione sociale, *che ha registrato tra il 2007 e il 2011 un vero e proprio boom, con una crescita del numero dei lavoratori del 17,3%*. Crescita che non si è arrestata nemmeno nell'ultimo anno (tra terzo trimestre 2011 e 2012), segnando un balzo in avanti del 4,3%.

Anche l'ampia area del terziario non immediatamente afferente al sociale, comprendente commercio e distribuzione, logistica e trasporti, ma anche credito, servizi alle imprese, ha registrato un trend di crescita molto positivo, per molti versi anticyclico, con un 9,4% nell'ultimo quadriennio, e 3,4% tra 2011 e 2012.

Meno dinamico è stato l'andamento del settore agricolo rimasto sostanzialmente fermo (+0,5%) nel quadriennio, e non ancora in grado di invertire lo stato di affaticamento in cui versa, considerato che tra 2011 e 2012 ha registrato una perdita in termini occupazionali del 3,8%. Al contrario, l'ultimo anno sembra aprire spiragli di ripresa per tutto il settore manifatturiero che, colpito profondamente dalla congiuntura ha registrato un calo complessivo degli addetti del 3,6%; calo che sarebbe stato ancora più pesante, se l'inversione di tendenza nel 2011 non avesse prodotto un incremento occupazionale del 4,3%, confermata nel 2012 (1,5%).

Non sembra essere intenzionata a cessare la crisi che ha investito il comparto edile. Con il 9,3% in meno di occupazione in soli quattro anni, anche il 2012 sembra caratterizzato dal segno meno (-1,6%), allineando le *performance* della cooperazione a quelle medie di settore, investito da una crisi strutturale senza precedenti.

Tab 1 - Andamento dell'occupazione nelle cooperative, per settore e area geografica 2007-2012 (var. %)

	Var. % 2007-2011	Var.% 2010-2011	Var.% 2011-2012 (III trim)
SETTORE			
Agricoltura, silvicoltura, pesca	0,5	-0,7	-3,8
Industria	-3,6	4,3	1,5
Costruzioni	-9,3	-2,3	-1,6
Servizi sociali	17,3	4,1	4,3
Altri servizi	9,4	1,2	3,4
AREA GEOGRAFICA			
Nord Ovest	7,9	2,6	1,8
Nord Est	9,1	3,3	5,6
Centro	8,5	2,3	2,3
Sud e isole	3,6	-3,9	0,5
TOTALE	8,0	1,9	2,8

Fonte: Censis su dati Istat, Telemaco - Infocamere e Censis, 2012

Come già rilevato, il sistema cooperativo si configura come un universo estremamente articolato e composito al proprio interno, sia sotto l'aspetto tipologico che settoriale. E ciò, per quanto possa renderne difficile l'individuazione di un profilo omogeneo ed unitario, non può che rappresentare un elemento di forza in un momento quale l'attuale in cui la differenziazione e la specializzazione, unitamente alla capacità di integrazione di competenze e obiettivi, rappresentano elementi imprescindibili per fronteggiare il mutato scenario di contesto.

La distribuzione macro settoriale tende in via generale a rispecchiare quella del tessuto imprenditoriale italiano confermando la centralità del settore terziario sia in termini di cooperative (sono 48 mila le cooperative attive che operano nei servizi, pari al 60,1% del totale) sia in termini di occupazione (oltre un milione di addetti, pari al 79,2% del totale).

Tab. 2 – Distribuzione delle cooperative e degli occupati nelle cooperative, per settore di attività, 2011 (val. ass. e val. %)

	Cooperative			Occupati		
	Val.ass.	val. %	Incidenza % su totale imprese attive	Val.ass.	val. %	Incidenza % su totale occupati nelle imprese
Agricoltura, silvicoltura, pesca	9.042	11,3	1,09	101.949	7,8	8,6
Industria	6.162	7,7	1,10	103.078	7,9	2,3
Costruzioni	16.454	20,6	1,99	66.702	5,1	3,2
Servizi	48.047	60,1	1,57	1.037.501	79,2	9,9
<i>Commercio, distribuzione, servizi pubblici, turismo</i>	7.069	8,8	0,40	120.616	9,2	2,4
<i>Trasporto e magazzinaggio</i>	8.867	11,1	5,47	257.538	19,7	24,0
<i>Comunicazione, credito, immobiliare</i>	5.612	7,0	1,20	99.507	7,6	6,5
<i>Servizi alle imprese e attività professionali</i>	12.074	15,1	3,83	250.055	19,1	15,7
<i>Terziario sociale</i>	14.425	18,0	4,30	309.785	23,6	23,7
Totale*	79.949	100,0	1,50	1.310.388	100,0	7,2

(*) Il totale include le imprese non classificate e i settori residui - Fonte: Elaborazione Censis su dati Telemaco - Infocamere, 2012

Il terziario sociale, intendendo con tale definizione l'insieme di cooperative in campo educativo, formativo, dei servizi sociali e sanitari, nonché ricreativi e ludico-sportivi, tende ad assumere un ruolo del tutto rilevante. Con oltre 14 mila cooperative attive (18% del totale) e più di 300 mila addetti (23,6% del totale), è questo uno dei settori in cui l'impronta cooperativa si fa sentire con maggiore forza, visto che su 100 occupati attivi in questa area ben il 23,7% sono lavoratori di cooperative. Del tutto particolare è il caso dei servizi sociali e sanitari, in cui si concentra peraltro la quota più rilevante di occupati, ed in cui la cooperazione rappresenta oramai il vero pilastro dell'offerta di servizi, considerato che su 100 addetti del settore, quasi la metà (49,7%) appartiene a questo mondo.

Anche le attività tecnico professionali e di servizio alle imprese rivestono ormai un ruolo molto rilevante nel mondo cooperativo occupando il 19,7% dei lavoratori nelle cooperative. Si tratta di un ambito di attività a cui peraltro i recenti provvedimenti di legge in materia di società tra professionisti potrebbero dare ulteriore impulso, favorendo l'avvio di nuove iniziative che potrebbero trovare nei giovani grande interesse viste le difficoltà d'accesso alle libere professioni. Anche guardando al peso specifico che la cooperazione riveste in tale settore i numeri parlano di una realtà decisamente rilevante: su 100 addetti complessivi, 15 provengono dalla cooperazione.

Altro settore cardine è il terziario legato ai trasporti ed alla logistica, in cui la cooperazione riveste un ruolo importante costituendo il 5,5% delle imprese e ben il 24% dell'occupazione complessiva del settore.

Pesano meno, ma hanno un ruolo pur sempre rilevante, anche nella storia della cooperazione, le attività legate al commercio, distribuzione e pubblici esercizi e il macro settore credito-assicurazioni e immobiliare. Entrambe rappresentano ciascuna per la sua parte, tra il 7% e il 9% dell'occupazione; ma il "peso specifico" nei rispettivi settori di riferimento è differente, almeno in termini occupazionali: 2,4% per il primo e 6,5% per il secondo. Da questo punto di vista, va tuttavia ricordato come soprattutto nel settore assicurativo, la cooperazione rivesta comunque un ruolo indiretto molto rilevante, con la presenza di importanti soggetti nazionali.

Se i servizi costituiscono l'ambito privilegiato di sviluppo della cooperazione, anche il settore industriale rappresenta una realtà di grande interesse, occupando il 7,9% degli addetti nelle cooperative.

Infine, va segnalato il settore agricolo e agroalimentare che, assieme alla pesca costituiscono uno dei capisaldi del mondo cooperativo italiano. Con 9 mila imprese ed oltre 100 mila addetti, opera in questo settore l'11,3% delle imprese cooperative e il 7,8% degli addetti. La rilevanza che storicamente la cooperazione riveste in tale realtà è confermata anche dalla forte impronta cooperativa del settore: nel 2011, su 100 addetti, quasi 9 provenivano dal mondo cooperativo.

L'impatto che la cooperazione esprime, specie in alcune realtà settoriali, in termini occupazionali, non solo rappresenta l'elemento distintivo di tale modello di impresa, ma rende anche conto di una differente solidità del sistema cooperativo, che la crisi ha evidenziato in tutta la sua forza. Se le imprese cooperative hanno resistito meglio delle altre ciò deriva anche dal loro maggiore livello di strutturazione, considerato che a fronte di un numero medio di 3,5 addetti per impresa le cooperative ne vantano 17,2; un numero questo che risulta particolarmente elevato nel settore del trasporto (29 contro una media delle imprese del 6,6) e del terziario sociale, dove il divario dimensionale con le altre imprese (21,5 contro 3,9) appare ancora più evidente.

Tab. 3 - Distribuzione delle cooperative e degli occupati nelle cooperative ed incidenza sul totale delle imprese, per regione, 2011 (val. ass., val. %)

	Cooperative			Occupati			Numero medio di occupati nelle cooperative
	Val. ass.	val. %	Incidenza % su totale imprese attive	Val. ass.	val. %	Incidenza % su totale occupati nelle imprese	
Piemonte	3.562	4,5	0,9	88.948	6,4	6,1	25,0
Valle d'Aosta	206	0,3	1,7	2.610	0,2	5,8	12,7
Lombardia	11.995	15,0	1,5	248.612	18,0	6,2	20,7
Trentino-Alto Adige	1.318	1,6	1,3	34.340	2,5	8,1	26,1
Veneto	3.792	4,7	0,8	110.986	8,0	6,3	29,3
Friuli-Venezia Giulia	966	1,2	1,0	28.663	2,1	7,5	29,7
Liguria	1.495	1,9	1,0	25.214	1,8	6,0	16,9
Emilia Romagna	5.336	6,7	1,2	227.871	16,5	13,4	42,7
Toscana	4.050	5,1	1,1	88.438	6,4	7,4	21,8
Umbria	911	1,1	1,1	21.067	1,5	7,9	23,1
Marche	1.638	2,0	1,0	26.826	1,9	5,2	16,4
Lazio	7.762	9,7	1,7	118.041	8,5	6,7	15,2
Abruzzo	1.575	2,0	1,2	16.948	1,2	4,7	10,8
Molise	487	0,6	1,5	4.673	0,3	6,9	9,6
Campania	9.748	12,2	2,1	64.707	4,9	5,7	6,6
Puglia	7.276	9,1	2,2	64.966	4,7	7,4	8,9
Basilicata	1.238	1,5	2,3	10.121	0,7	7,8	8,2
Calabria	2.630	3,3	1,7	22.225	1,6	6,2	8,5
Sicilia	11.157	14,0	2,9	76.289	5,8	7,9	6,8
Sardegna	2.807	3,5	1,9	28.843	2,1	7,9	10,3
<i>Nord-Ovest</i>	<i>17.258</i>	<i>21,6</i>	<i>1,2</i>	<i>365.384</i>	<i>27,9</i>	<i>6,2</i>	<i>21,2</i>
<i>Nord-Est</i>	<i>11.412</i>	<i>14,3</i>	<i>1,1</i>	<i>401.860</i>	<i>30,7</i>	<i>9,4</i>	<i>35,2</i>
<i>Centro</i>	<i>14.361</i>	<i>18,0</i>	<i>1,3</i>	<i>254.372</i>	<i>19,4</i>	<i>6,8</i>	<i>17,7</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>36.918</i>	<i>46,2</i>	<i>2,2</i>	<i>288.772</i>	<i>22,0</i>	<i>6,8</i>	<i>7,8</i>
Italia	79.949	100,0	1,5	1.310.388	100,0	7,2	17,2

Fonte: elaborazione Censis su dati Telemaco - Infocamere, 2012

Si comunica, infine, che il presente rapporto è stato inviato alle organizzazioni datoriali e sindacali riportate nell'elenco allegato.

ALLEGATI:

1. Dati su occupati e disoccupati pubblicati dall'ISTAT il 30 agosto 2013;
2. Serie Storiche Trimestrali pubblicate dall'ISTAT il 30 agosto 2013;
3. Dati su occupati e disoccupati pubblicati dall'ISTAT il 1° ottobre 2013;
4. Serie Storiche Mensili pubblicate dall'ISTAT il 1° ottobre 2013;
5. Legge 28 giugno 2012, n. 92 (Riforma del mercato del lavoro);

6. Decreto-Legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99;
7. Legge 4 novembre 2010, n. 183 (Collegato lavoro);
8. Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
9. Decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;
10. Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167 (Testo Unico dell'apprendistato);
11. Articolo 52 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35;
12. Accordo del 20 dicembre 2012 sulla Referenziazione del sistema italiano delle Qualificazioni al Quadro Europeo EQF;
13. Legge 12 luglio 2011, n. 106, di conversione del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70;
14. Linee-guida in materia di tirocini;
15. Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Attività Ispettiva - n. 5/2013 del 21 gennaio 2013;
16. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;
17. Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive del Lavoro - n. 34 del 25 luglio 2013;
18. Decreto legislativo 16 gennaio 2013, n.13;
19. Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 10 ottobre 2012;
20. Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 20 dicembre 2012;
21. Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 22 dicembre 2012;
22. Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 5 ottobre 2012;
23. Decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221;
24. Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 807 del 19 ottobre 2012;
25. Linee-guida in materia di staffetta generazionale;
26. Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 20 marzo 2013;
27. Memorandum d'intesa del 12 novembre 2012 tra il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca della Repubblica Italiana e il Ministero Federale del Lavoro e degli Affari Sociali e il Ministero Federale dell'Educazione e la Ricerca della Repubblica Federale di Germania;
28. Rapporto n. 3 dell'ISFOL relativo agli effetti della legge n. 92/2012 sulla dinamica degli avviamenti dei contratti di lavoro;
29. Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185;
30. Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;
31. Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Attività Ispettiva - n. 35/2013 del 29 agosto 2013;
32. Legge 8 novembre 1991, n. 381;
33. Elenco delle organizzazioni datoriali e sindacali alle quali è stato inviato il presente rapporto.