



**SERVIZIO DI “VALUTAZIONE” DEL PO 2007/2013 DEL FSE OB.2
COMPETITIVITÀ REGIONALE ED OCCUPAZIONE,
DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**

PRIMA RELAZIONE VALUTATIVA SINTETICA



Giugno 2009

EUROPÄISCHER SOZIALFONDS - FONDO SOCIALE EUROPEO



INDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUZIONE | 3 |
| 1. LA P.A. DI BOLZANO E LA STRATEGIA DI LISBONA: OBIETTIVI E RISULTATI | 10 |
| 1.1 La Strategia di Lisbona, revisioni e aggiornamenti..... | 10 |
| 1.1.1 L'avvio della Strategia di Lisbona e le prime revisioni..... | 10 |
| 1.1.2 La strategia rinnovata di Lisbona e ultimi aggiornamenti | 11 |
| 1.2 La posizione della Provincia rispetto agli obiettivi prefissati..... | 13 |
| 2. LA FLEXICURITY NELLA PROSPETTIVA PROVINCIALE | 21 |
| 2.1 Introduzione: il modello della <i>flexicurity</i> | 21 |
| 2.2 La <i>flexicurity</i> nel contesto attuale..... | 25 |
| 2.2.1 Le politiche di flessicurezza in Italia | 25 |
| 2.2.2. Le misure straordinarie per la sicurezza nel contesto della crisi macro-economica | 27 |
| 2.2.3 La Provincia di Bolzano in una prospettiva di <i>flexicurity</i> | 28 |
| 2.3 Il contributo del PO FSE all'implementazione del modello di <i>flexicurity</i> | 40 |
| 2.3.1 Sicurezza del lavoro, occupabilità e ri-occupabilità nel PO FSE..... | 40 |
| 2.3.2 Analisi dell'avanzamento del PO FSE 2007/2013 nell'ottica della flessicurezza | 42 |
| 2.3.3 Il bando anticrisi..... | 50 |
| 3. LE COMPETENZE COME CHIAVE PER IL MIGLIORAMENTO QUALITATIVO E QUANTITATIVO DELL'OCCUPAZIONE..... | 54 |
| 3.1 Introduzione | 54 |
| 3.2 Il livello di intervento europeo..... | 56 |
| 3.2.1 Uno scenario sul fabbisogno di competenze..... | 58 |
| 3.3 Uno sguardo alla situazione italiana | 59 |
| 3.4 La strategia della Provincia Autonoma di Bolzano sul tema dell'adattabilità | 60 |
| 3.4 Il contributo del PO del FSE Obiettivo 2 2007/2013 Competitività regionale e Occupazione | 64 |
| 3.4.1 L'approccio valutativo | 65 |
| 3.4.2. L'analisi dei risultati | 67 |
| 3.5 Conclusioni | 73 |

INTRODUZIONE

La presente relazione rappresenta il primo documento valutativo relativo all'attuazione del PO FSE 2007/2013 della Provincia Autonoma di Bolzano. Non si tratta di un vero e proprio rapporto di valutazione, ma di una relazione sintetica che tiene conto dei primi avanzamenti del programma, in quanto, come da mandato, il primo rapporto di valutazione verrà realizzato entro il 2010, in un momento strategico dell'attuazione del Programma Operativo, ossia circa a metà del periodo di programmazione. Pur con i tempi stretti dall'avvio del mandato, si cercato di dare conto degli aspetti chiave del periodo in considerazione, collocando l'avanzamento del PO in un ragionamento più ampio che si prefigge, attraverso un'analisi che tiene conto anche degli elementi di natura congiunturale, di inquadrare la posizione della Provincia rispetto a tematiche ritenute strategiche a livello comunitario, la *flexicurity* e le competenze come chiave per il miglioramento qualitativo e quantitativo dell'occupazione.

Con il nuovo periodo di programmazione 2007/2013, coerentemente con l'impostazione di costruire una politica unitaria incentrata sui risultati¹, la valutazione è diretta ad analizzare gli effetti congiunti delle diverse azioni che riguardano i differenti programmi comunitari e nazionali. Pertanto, come previsto dal *Piano di valutazione unitario* e richiamato nell'*Informativa sugli orientamenti in materia di valutazione*², l'attività di valutazione garantisce l'affiancamento all'AdG e il coordinamento con le attività del *Comitato per il coordinamento e la sorveglianza delle politiche regionali* che sovrintende alle attività necessarie all'attuazione del Piano stesso, nonché con tutti gli attori coinvolti nel processo di implementazione, realizzazione e valutazione del Programma Operativo del FSE. Lo sforzo complessivo, e di conseguenza l'approccio metodologico ed operativo delle attività di valutazione, fondato sui principi di *accountability*, che prevedono la verifica dell'effettiva rispondenza dell'azione pubblica ai bisogni della collettività, è orientato quindi, ad implementare il livello di valutazione delle politiche attraverso la costruzione di strumenti informativi, interpretativi, comunicativi e relazionali, i quali conducono ad uno studio approfondito degli obiettivi e dei risultati del PO. Al riguardo, si è avviata l'implementazione di uno spazio apposito per la funzione "Valutazione" sul sito WEB del Servizio FSE, al fine di diffondere non solo i prodotti dell'attività di valutazione, ma di favorire partecipazione e confronto, mettendo a disposizione dati e statistiche relative al contesto territoriale, informazioni sull'avanzamento del PO e sui suoi principali risultati, studi e ricerche di interesse

¹ La politica regionale europea 2007 - 2013, alla luce della revisione della Strategia di Lisbona e della nuova Politica di Coesione, trova il suo fondamento da una parte su un rinnovato sistema di obiettivi e dall'altra sulla richiesta forte di un maggiore raccordo organico tra politica europea e nazionale. Tale impostazione è completamente confermata nel Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale 2007/2013 (pag. 266) e nel Documento di Programmazione Strategico-Operativa della Provincia Autonoma di Bolzano, che definisce il quadro strategico complessivo rispetto agli obiettivi di sviluppo provinciale tenendo in considerazione l'apporto degli specifici strumenti di programmazione legati ai Fondi comunitari, nazionali e provinciali

² *Linee di indirizzo per la valutazione della politica regionale unitaria della Provincia Autonoma di Bolzano e Informativa sugli orientamenti in materia di valutazione*, CdS del 27 gennaio 2008.

pubblico. Questo spazio, attualmente in via di implementazione, verrà fornito di una *road map* delle attività di valutazione da intraprendere, di un quadro di sintesi delle attività valutative realizzate, degli appuntamenti e le iniziative pubbliche di diffusione. Nelle fasi successive della valutazione, inoltre, oltre ai prodotti annuali previsti (un rapporto di valutazione e due rapporti sintetici) da presentare nelle sessioni del Comitato di Sorveglianza, in accordo con l'AdG, saranno realizzati e resi pubblici vari approfondimenti valutativi (rapporti di ricerca, sintesi, ecc.) da diffondere al partenariato, agli *stakeholders* e al pubblico, con mezzi e strumenti di comunicazione, anche tramite attività seminari, conferenze e dibattiti.

Rispetto al coinvolgimento degli *stakeholders* per far emergere le esigenze valutative provenienti dal tessuto socio-economico e raccordarle con le attività di programmazione dell'AdG, la valutazione del primo periodo di attuazione ha risentito sia dei limiti posti dai tempi di realizzazione della presente relazione, che come si è visto sono stati assai stringenti, sia dei fattori legati all'emergenza congiunturale dell'attuale crisi economico-finanziaria internazionale, che ha posto nuove e ineludibili priorità agli attori del territorio. Pertanto, in questa prima fase dell'esperienza valutativa, la delimitazione degli oggetti della valutazione e delle domande valutative, che hanno permesso di identificare le aree critiche e i principali temi da indagare, è avvenuta prevalentemente attraverso il coinvolgimento dei soggetti interni all'amministrazione provinciale e all'Autorità di gestione, sulla base di un accurato studio del contesto economico-sociale e degli aspetti congiunturali legati alla crisi nonché del dibattito e dei documenti politico-programmatici comunitari e nazionali.

Sono state dunque individuate le due aree tematiche di approfondimento, la *flexicurity* e le competenze dei lavoratori, scelte sulla base della centralità acquisita da tali argomenti a livello comunitario e nazionale e dell'importanza loro conferita dal PO FSE 2007/2013 nell'ambito degli obiettivi prioritari della strategia provinciale, volti a favorire, in generale, l'anticipazione dei cambiamenti, lo sviluppo di nuove competenze ed il rafforzamento dei sistemi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

La flessicurezza rappresenta una strategia integrata che comporta politiche in grado di affrontare, contemporaneamente, i temi della flessibilità e della sicurezza nel mercato del lavoro, prevedendo la combinazione di forme contrattuali flessibili e affidabili, strategie integrate di apprendimento permanente, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e sistemi di protezione sociale moderni, adeguati e sostenibili. Allo stesso modo, il tema delle competenze è diventato in questi ultimi anni un elemento di fondamentale importanza per l'innovazione e la crescita dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, sempre più presente negli orientamenti e nei dispositivi adottati in ambito europeo e nazionale.

Entrambi gli argomenti, inoltre, si inseriscono coerentemente nel quadro dell'attuale crisi economico-finanziaria internazionale, la quale conduce le amministrazioni a mettere in moto una serie di politiche volte ad affrontarla in termini non puramente e direttamente economici: le politiche dirette ad aumentare la sicurezza non tanto del posto di lavoro, quanto del lavoro in generale e quelle dirette ad accrescere i livelli di adattabilità dei lavoratori in un contesto in continuo mutamento rappresentano, infatti,

strumenti efficaci per limitare gli effetti della crisi sui lavoratori e per rimettere in moto sistemi virtuosi nei quali il rilancio economico appare più semplice.

L'analisi dei temi sopra descritti ha dunque permesso di mostrare come il PO sia andato avanti rispetto ai principali obiettivi prefissati a livello comunitario, nazionale e provinciale, riuscendo a favorire il consolidarsi della buona posizione della Provincia e, contemporaneamente, la messa in campo delle giuste ed efficaci misure per affrontare la crisi congiunturale con un approccio strategico, in vista di un suo superamento. Infatti, sino a tutto il 2008, è proseguita la tendenza positiva della Provincia di Bolzano, che aveva, peraltro, rappresentato la condizione di contesto alla base della programmazione settennale: i livelli di occupazione hanno continuato ad essere alti e quelli di disoccupazione bassi; gli indici della povertà si sono confermati tra i più bassi in Italia³. Anche con l'avvento della crisi, che ha portato degli effetti anche in un contesto positivo come quello di Bolzano, in particolare evidenti nell'aumento della flessibilità del mercato del lavoro e nell'aumento dei lavoratori in mobilità e in cassa integrazione, il PO FSE si è mostrato come un efficace strumento di azione, in grado di mobilitare risorse a favore delle categorie più esposte alla crisi e mettere in campo una strategia organica con effetti sull'intero sistema provinciale. Il PO FSE si dimostra, dunque, come uno strumento programmatico dotato di una grande flessibilità, essendo in grado di mettere in campo, contemporaneamente, azioni dirette ad affrontare crisi di natura congiunturale e interventi volti a rafforzare l'intero sistema nel lungo periodo, promuovendo la competitività provinciale, la piena occupazione e la coesione sociale.

Rispetto all'avanzamento del PO FSE nei primi due anni dall'inizio del periodo di programmazione 2007-2013, la Provincia Autonoma di Bolzano ha pubblicato 4 bandi, per un importo totale di risorse messe a disposizione pari a oltre 59 milioni di euro. Dei primi tre bandi, quelli presi in considerazione nell'analisi⁴, i primi due hanno finanziato progetti formativi a valere sui primi 4 assi del PO provinciale, il terzo, invece, azioni di sistema per il conseguimento degli scopi di tutti e 5 gli assi del PO. Attraverso un sistema di punteggi premianti sono state privilegiate quelle iniziative che concorrono al raggiungimento degli obiettivi trasversali relativi alla parità di genere e al rispetto del principio di non discriminazione, allo sviluppo locale, all'innovazione ed alla sostenibilità sociale ed ambientale, nonché alle specifiche priorità previste in riferimento agli assi e agli obiettivi specifici.

Al 31 dicembre 2008, sono stati presentati in totale 538 progetti (attività a valere sui tre bandi di cui sopra più altre, in particolare per le azioni di assistenza tecnica), di cui ne sono stati approvati 313 (circa il 56%), per un totale di risorse impegnate pari a oltre 41,78 milioni di euro. Al secondo anno dall'inizio della nuova programmazione, l'attuazione finanziaria dell'intero PO appare soddisfacente, rappresentando la capacità di impegno circa il 26% dell'intero periodo di programmazione 2007/2013 (Tab. 1).

³ ISTAT, "Indice di concentrazione e popolazione a basso reddito" in *Rapporto annuale 2008*, Roma, maggio 2009, pag. 208

⁴ I progetti presentati per il quarto bando, diretto a rispondere in maniera esplicita alle problematiche socio-economiche legate alla crisi economica e finanziaria internazionale, sono ancora in via di approvazione.

Tab. 1 - Progetti presentati e approvati e risorse impegnate per asse. Dati al 31/12/2008

| Assi | Programmazione totale (€) | Progetti | | | | Risorse impegnate (€) | Capacità di impegno (%) |
|---------------|---------------------------|------------|-----------|---------------------------|----------------------------|-----------------------|-------------------------|
| | | presentati | approvati | % approvati su presentati | % degli approvati per asse | | |
| I | 59.281.568,00 | 196 | 107 | 54,59% | 34,19% | 14.533.618,57 | 24,52% |
| II | 32.044.092,00 | 105 | 50 | 47,62% | 15,97% | 7.257.022,58 | 22,65% |
| III | 12.817.638,00 | 30 | 22 | 73,33% | 7,03% | 3.591.740,97 | 28,02% |
| IV | 43.259.524,00 | 147 | 85 | 57,82% | 27,16% | 14.642.187,27 | 33,85% |
| V | 6.408.819,00 | 8 | 2 | 12,50% | 0,64% | 28.630,40 | 0,45% |
| VI | 6.408.819,00 | 52 | 47 | 90,38% | 15,02% | 1.728.621,34 | 26,97% |
| Totale | 160.220.460,00 | 538 | 313 | 57,99% | 100,00% | 41.781.821,13 | 26,08% |

L'analisi per asse mostra come nel primo biennio la maggior parte delle azioni presentate ricada sull'asse I (circa il 34 % del totale con 107 azioni), e sull'asse IV (27,16% con 85 azioni): dal punto di vista delle risorse finanziarie, a tali assi corrisponde un peso quasi analogo in termini assoluti, cui tuttavia corrisponde un maggior impegno percentuale dell'asse IV (33,85%) rispetto all'asse I (24,52%). Dopo tali assi, gli assi II e VI presentano il numero più elevato in termini di progetti presentati, con 50 azioni per l'asse II (15,97% del totale) e 47 per l'asse VI (15,02%), che tuttavia corrisponde ad un totale di risorse impegnate molto differente (più di 7 milioni per l'asse II contro meno di 2 milioni per l'asse VI), in coerenza comunque con la dotazione finanziaria degli assi. Risultati significativi sono stati raggiunti anche dall'asse III (22 azioni per un costo totale pari a circa 3,5 milioni di euro), mentre pochi sono i progetti rientranti nell'asse V (2 sole attività pari a meno di 29 mila euro, con un irrilevante impegno sul totale delle risorse programmate, pari allo 0,45%).

Considerando lo stato di avanzamento del PO si confermano i principi ai quali si è ispirata la Provincia Autonoma di Bolzano per il pieno rispetto degli obiettivi di Lisbona. Il Programma Operativo della Provincia Autonoma di Bolzano risulta in linea con gli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) dei Fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013, assumendo quale principio base di riferimento quanto indicato nelle linee guida, nello specifico:

- promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e lo sviluppo dell'economia della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione, comprese le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- creare nuovi e migliori posti di lavoro attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l'attività imprenditoriale, migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

I progetti approvati nel 2007 nel 2008 rispettano pienamente le indicazioni del PO relativamente agli obiettivi di Lisbona soprattutto per quanto riguarda il sostegno alle politiche relative all'adattabilità dei lavoratori e delle lavoratrici, all'invecchiamento attivo, alla promozione di forme di contrasto alla marginalizzazione e all'espulsione lavorativa a partire dalla riqualificazione delle competenze, all'apprendimento permanente attraverso l'attivazione di azioni integrate per favorire l'inserimento e reinserimento lavorativo soprattutto per le giovani generazioni, alle politiche per

l'immigrazione per favorire l'accessibilità al lavoro degli immigrati e rafforzare la loro integrazione sociale; alle politiche di mainstreaming di genere.

Per quanto riguarda la concentrazione tematica degli interventi (Tabella 3), su un totale di 41,8 milioni di euro di somme impegnate, si rileva la seguente articolazione:

il maggiore impegno è relativo alla promozione di azioni rivolte alle strategie di apprendimento permanente nelle imprese, al fine di migliorarne l'adattabilità ai cambiamenti (11 milioni di euro, pari al 26,5% del totale), cui si aggiungono, sempre nell'area dell'adattabilità delle competenze e miglioramento organizzativo, le iniziative progettuali rivolte ad innovare le modalità di organizzazione del lavoro e della produzione (oltre 3 milioni di euro, pari al 7,4%);

forte è anche la destinazione di risorse rivolte all'aumento della partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente (9,8 milioni di euro, pari al 23,5% del totale); ancora di rilievo appare l'ammontare delle azioni volte a favorire l'occupabilità migliorando la coerenza dei sistemi dell'istruzione della formazione (3,9 milioni euro, pari al 9,4% del totale), l'impegno rivolto a percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro per i soggetti svantaggiati (3,6 milioni di euro, pari all'8,6% del totale), e alle misure rivolte al miglioramento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e alla riconciliazione tra vita lavorativa e privata (3,4 milioni di euro, pari all'8,2% del totale).

Tab. 2 - Importo pubblico impegnato al 31/12/2008 per categoria di spesa. V.a. e %.

| CATEGORIA | Importo pubblico impegnato | % Totale = 100 |
|---|----------------------------|----------------|
| 62 - Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori per migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti; promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione | 11.085.462,41 | 26,5 |
| 63 - Elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive | 3.098.370,33 | 7,4 |
| 64 - Sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, e sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche | 349.785,83 | 0,8 |
| 65 - Ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro | 132.513,20 | 0,3 |
| 66 - Attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro | 298.387,16 | 0,7 |
| 67 - Misure che incoraggino l'invecchiamento attivo e prolunghino la vita lavorativa | 1.237.987,69 | 3,0 |
| 68 - Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese | 420.555,39 | 1,0 |
| 69 - Misure per migliorare l'accesso all'occupazione ed aumentare la partecipazione sostenibile delle donne all'occupazione per ridurre la segregazione di genere sul mercato del lavoro e per riconciliare la vita lavorativa e privata, ad esempio facilitando l'accesso ai servizi di custodia dei bambini e all'assistenza delle persone non autosufficienti | 3.416.202,35 | 8,2 |
| 70 - Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione | 1.751.376,79 | 4,2 |
| 71 - Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati, lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento dello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro | 3.591.740,97 | 8,6 |
| 72 - Elaborazione, introduzione e attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione al fine di sviluppare l'occupabilità, rendendo l'istruzione e la formazione iniziale e professionale più pertinenti ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro e aggiornando le competenze dei formatori, nell'obiettivo dell'innovazione e della realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza | 3.947.316,59 | 9,4 |
| 73 - Misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, la segregazione di genere rispetto alle materie ed aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità | 9.831.710,79 | 23,5 |
| 74 - Sviluppo di potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese | 891.790,29 | 2,1 |
| 85 - Preparazione, attuazione sorveglianza e ispezioni | 1.295.568,19 | 3,1 |
| 86 - Valutazione e studi; informazione e comunicazione | 433.053,15 | 1,0 |
| TOTALE | 41.781.821,13 | 100,0 |

A partire da tali annotazioni generali⁵, la relazione di seguito riportata ha cercato di mostrare i livelli di avanzamento del PO rispetto a ciascuna tematica di approfondimento, con una sezione introduttiva relativa alle politiche di Lisbona.

⁵ Rispetto ai dati sopra riportati, è necessario ricordare che l'analisi valutativa si fonda su diversi presupposti metodologici: l'indagine, infatti, si concentra non sull'avanzamento del PO al 31/12/2008, come il Rapporto di Esecuzione Annuale, ma sull'andamento del PO in termini di progetti approvati a valere sui bandi presentati al 2008. Nell'analisi, pertanto, sono stati presi in considerazione i 481 progetti presentati sui tre bandi, di cui ne sono stati approvati 328 (65 di questi, peraltro, sono stati approvati attraverso delibere successive al 31/12/2008). Le azioni prese in considerazione nell'analisi sono relative solo ai primi cinque assi del PO. Considerate, inoltre, le finalità della valutazione, nell'analisi finanziaria dei progetti approvati per area valutativa si è preferito far riferimento il costo totale approvato, comprensivo della quota di cofinanziamento dei soggetti attuatori (elevata soprattutto nel caso dei

Nello specifico la relazione si struttura in tre parti. Nella prima, si propone una ricognizione delle connessioni tra gli obiettivi posti dalla Strategia di Lisbona e le politiche locali, con l'evidenza del quadro degli indicatori utilizzati per dar conto del raggiungimento dei *targets* europei. Viene, pertanto, dapprima delineato il percorso che ha portato alla definizione delle nuove strategie per le politiche occupazionali e di istruzione e formazione in Europa, per poi mettere in evidenza la positiva evoluzione italiana con le luci e ombre che hanno caratterizzato il percorso evolutivo, nonché la posizione della Provincia rispetto agli obiettivi delineati e gli eventuali elementi di criticità, al fine di focalizzare le priorità di intervento da parte della P.A. per colmare le distanze dagli obiettivi di Lisbona.

La seconda parte affronta il tema della *flexicurity*, con un'analisi che ricostruisce il dibattito tuttora in corso sul tema e che esamina, in generale, il contesto italiano e, più nello specifico, quello della Provincia Autonoma di Bolzano, per valutare le due dimensioni di flessibilità e sicurezza. In particolare l'analisi dei livelli di flessibilità del mercato del lavoro della Provincia di Bolzano ha permesso di introdurre un approfondimento dell'analisi del contesto, prendendo in considerazione una serie di variabili complesse: (a) il livello dei flussi del mercato del lavoro; (b) il numero di lavoratori iscritti alle liste di disoccupazione e messi in mobilità e la velocità con cui questi rientrano nel mercato del lavoro; (c) il numero dei lavoratori ammessi alla cassa integrazione (ordinaria e straordinaria); (d) il peso del lavoro temporaneo e atipico sul mercato del lavoro altoatesino. Ciascuna variabile è stata analizzata attraverso due dimensioni temporali, il quadriennio 2005-2008 e il periodo ottobre 2008-maggio 2009, per mettere in evidenza i segnali della crisi dalla fine del 2008. Il lavoro sulla *flexicurity* si concentra, infine, sul contributo del PO FSE della Provincia all'implementazione del modello di *flexicurity*, attraverso una lettura degli interventi finanziati direttamente o indirettamente ad esso riconducibili, analizzati secondo specifiche aree valutative e sull'apporto che il PO offre al superamento della crisi.

Nella terza parte, infine, si affronta la tematica delle competenze come chiave per il miglioramento qualitativo e quantitativo dell'occupazione. L'argomento è stato trattato evidenziando gli ultimi orientamenti e dispositivi adottati in ambito europeo e nazionale e più nello specifico nella Provincia di Bolzano. Inoltre, per il territorio Provinciale è stato effettuato un affondo sulla strategia messa in campo sul tema dell'adattabilità. Successivamente l'analisi ha consentito di evidenziare come la strategia del PO 2007/2013 ha permesso di innalzare e qualificare il livello di competenze professionali dei lavoratori attraverso l'analisi sui progetti realizzati nel primo biennio di attuazione del PO.

progetti relativi all'asse D) per poter apprezzare l'intensità delle azioni intraprese in relazione alle varie aree di policy.

1. LA P.A. DI BOLZANO E LA STRATEGIA DI LISBONA: OBIETTIVI E RISULTATI

1.1 La Strategia di Lisbona, revisioni e aggiornamenti

1.1.1 L'avvio della Strategia di Lisbona e le prime revisioni

La Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) fu avviata con il Consiglio straordinario sull'occupazione di Lussemburgo (novembre 1997) per il perseguimento di obiettivi comuni ai singoli stati nazionali, attraverso un processo coordinato centralmente in modo "aperto" (non vincolante sul piano normativo). Nel successivo Consiglio Europeo straordinario di Lisbona (marzo 2000) venne avviato un coordinamento tra i vari aspetti delle politiche economiche dell'Unione Europea al fine di raggiungere l'obiettivo di portare in dieci anni l'Europa ad essere l'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo, in grado di raggiungere livelli di crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e con una maggiore coesione sociale".

A partire da questo momento le misure da porre in atto per il raggiungimento dell'obiettivo definito hanno preso il nome di "Strategia di Lisbona".

Con riferimento ad alcuni degli obiettivi definiti vengono individuati anche una serie di valori target al cui raggiungimento gli Stati sono chiamati ad impegnarsi. In particolare:

- un tasso medio di crescita economica del 3%;
- un tasso di occupazione⁶ pari al 70% entro il 2010;
- un tasso di occupazione del 60% per la popolazione di genere femminile entro il 2010.

Negli anni successivi (Stoccolma – marzo 2001, Barcellona – marzo 2002) sono stati aggiunti nuovi obiettivi:

- un tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra i 55 e i 64 anni pari al 50% entro il 2010;
- un aumento delle spese in ricerca e sviluppo, sino al 3% del PIL da raggiungere entro il 2010.

L'impostazione complessiva di politica economica prevista a Lisbona non aveva però finora conseguito i risultati sperati e le successive revisioni, a partire dai risultati contenuti nel "Rapporto Kok" del 2005, hanno comunque confermato gli obiettivi, ma concentrando l'attenzione sulle azioni da svolgere.

Nella prima metà del 2005 la Commissione europea, richiamando le difficoltà incontrate da parte degli Stati membri di raggiungere parte degli obiettivi inizialmente prefissati, ha proposto la revisione e il rilancio della strategia di Lisbona ritenuta troppo ambiziosa. Il processo di revisione della strategia di Lisbona se da un lato ha rilevato le difficoltà incontrate nella realizzazione di un programma di riforme considerato vasto e ambizioso, dall'altro ha evidenziato la necessità di concentrare gli sforzi sui due obiettivi della crescita economica e dell'occupazione per realizzare l'obiettivo di un'economia integrata, basata sulla conoscenza e in linea con il modello sociale europeo sostenendo ad un tempo la coesione sociale e il rispetto dell'ambiente.

⁶ Rapporto tra numero di occupati e popolazione in età di lavoro (15-64 anni).

La revisione della strategia di Lisbona è stata approvata nell'ambito dei Consigli europei di marzo e di giugno 2005 che ne hanno definito nuovi obiettivi e nuove modalità per il loro raggiungimento.

Al fine di conseguire gli obiettivi di crescita economica e dell'occupazione, vengono individuati quali priorità politiche:

- la crescita della capacità di attrarre investimenti e lavoro,
- la promozione della conoscenza e dell'innovazione,
- l'elaborazione di politiche che consentano alle imprese europee di creare nuovi e migliori posti di lavoro.

1.1.2 La strategia rinnovata di Lisbona e ultimi aggiornamenti

Nel quadro della strategia rinnovata di Lisbona per la crescita e l'occupazione, la Commissione ha adottato nel dicembre 2007 la proposta di un programma comunitario di Lisbona (PCL) 2008-2010 in cui sono fissati dieci obiettivi essenziali e le corrispondenti azioni a livello comunitario per i tre prossimi anni.

Dieci obiettivi chiave da raggiungere entro il 2010

1. Entro la metà del 2008 la Commissione proporrà un'agenda sociale rinnovata e contribuirà a colmare le lacune in termini di competenze.
2. Nel 2008 la Commissione presenterà delle proposte per una politica comune dell'immigrazione.
3. La Comunità adotterà una normativa sulle piccole imprese per sbloccare il potenziale di crescita delle PMI nel corso del loro ciclo di vita.
4. La Comunità si avvicinerà all'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi comunitari del 25% entro il 2012 ed applicherà un ambizioso programma di semplificazione.
5. La Comunità rafforzerà il mercato unico, aumenterà la concorrenza nei servizi ed adotterà nuove misure per integrare il mercato dei servizi finanziari.
6. La Comunità renderà effettiva la "quinta libertà" (la libera circolazione delle conoscenze) e creerà un vero spazio europeo della ricerca.
7. La Comunità migliorerà le condizioni generali dell'innovazione.
8. La Comunità completerà il mercato interno dell'energia ed adotterà il pacchetto di misure relative al cambiamento climatico.
9. La Comunità promuoverà una politica industriale mirata a un modello di produzione e di consumo più sostenibile.
10. La Comunità negozierà bilateralmente con i propri principali partner commerciali per aprire nuove prospettive per il commercio e gli investimenti industriali e creare uno spazio comune in materia di normative standard.

Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio⁷ viene sottolineata l'importanza di "consolidare il triangolo istruzione – ricerca - innovazione" che riassume il cambiamento che si è verificato nel passaggio dalla fase 1 alla fase 2 della Strategia di Lisbona e nella seconda parte del documento (COM 2007/804) sono individuati gli

⁷ *Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008-2010). Stare al passo con i cambiamenti*, Bruxelles 11/12/2007, COM 2007/803.

indicatori delle politiche descritte: 14 indicatori strutturali prioritari⁸ e 118 altri indicatori strutturali, di cui 11 relativi al contesto economico generale e 23 relativi all'occupazione.

Nel marzo 2008, tenendo conto delle priorità individuate dal Consiglio, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio a proseguire i lavori per raggiungere i dieci obiettivi fissati dal PCL nei rispettivi settori di competenza. Gli obiettivi e le azioni prioritarie del PCL riguardano quattro settori prioritari (persone, imprese, infrastrutture e energia, ricerca e innovazione), recentemente confermati dal *Piano europeo di rilancio economico* che la Commissione ha proposto il 26 novembre, con una articolazione in 10 azioni prioritarie.

Per quanto riguarda **il primo dei settori prioritari, Persone**, nel documento viene posta l'enfasi su come appaia essenziale attuare un coinvolgimento attivo e politiche integrate di flessicurezza, incentrati su misure di attivazione, riqualificazione e aggiornamento delle competenze, al fine di migliorare l'occupabilità, assicurare un reinserimento rapido nel mondo del lavoro dei lavoratori giudicati in esubero ed evitare la disoccupazione di lunga durata. In questo contesto, sarà importante anche un'adeguata protezione sociale che incentivi a lavorare e consenta di conservare potere d'acquisto.

A tal fine, la Commissione intende concentrare le risorse su due azioni prioritarie:

1. Varare un'importante iniziativa europea di sostegno all'occupazione, al fine di:

- nell'ambito delle politiche di flessicurezza, *intensificare rapidamente i programmi di attivazione*, in particolare per le persone scarsamente qualificate, prevedendo consulenza personalizzata, formazione o riqualificazione intensiva dei lavoratori, apprendistato, posti di lavoro sovvenzionati, nonché sovvenzioni per i lavoratori autonomi e per l'avvio di attività d'impresa;
- reimpostare i programmi per *concentrare il sostegno sulle categorie più vulnerabili* e, ove necessario, optare per un finanziamento comunitario integrale dei progetti durante questo periodo;
- migliorare il monitoraggio dello sviluppo delle *competenze* e la sua *rispondenza al fabbisogno*, adeguandolo alle offerte di lavoro esistenti e future; ciò avverrà in stretta cooperazione con le parti sociali, i servizi pubblici per l'impiego e le università

2. Creare domanda di manodopera

- Gli Stati membri dovrebbero cercare di *ridurre gli oneri sociali a carico dei datori di lavoro per i redditi più bassi per promuovere l'occupabilità dei lavoratori meno qualificati* e prendere inoltre in considerazione l'introduzione di soluzioni innovative (quali ad esempio buoni per l'acquisto di servizi domestici e di servizi di assistenza ai bambini, sussidi all'assunzione temporanea dei gruppi vulnerabili), già sperimentate con successo in alcune parti dell'Unione;

⁸ PIL pro capite; Produttività del lavoro per occupato; tasso di occupazione; tasso di occupazione dei lavoratori anziani; livello di istruzione giovanile; spesa in ricerca e sviluppo; livello dei prezzi relativi; investimenti delle imprese; rischio di povertà; tasso di disoccupazione di lungo periodo; dispersione dei tassi di occupazione regionali; emissione di gas a effetto serra; intensità energetica dell'economia; trasporto merci in volume.

– entro il Consiglio europeo della primavera 2009, il Consiglio dovrebbe adottare la direttiva proposta per rendere permanenti le *aliquote IVA agevolate per servizi ad alta intensità di lavoro*.

Infine, con la recente (28 gennaio 2009) *Raccomandazione del Consiglio sull'aggiornamento nel 2009 degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e sull'attuazione delle politiche per l'occupazione degli Stati membri*, il Consiglio, basandosi sulla valutazione della Commissione relativa ai progressi registrati, raccomanda all'Italia di proseguire l'attuazione delle riforme strutturali, e in particolare di:

- affrontare il problema della produttività, migliorare l'efficienza e i risultati del sistema d'istruzione, fra l'altro mediante un attento monitoraggio delle norme di qualità, tenendo conto delle questioni in materia di uguaglianza;
- secondo un'impostazione basata sulla flessicurezza e con l'obiettivo di ridurre le disparità regionali, riassegnare la spesa sociale così da realizzare un sistema di indennità di disoccupazione omogeneo, assicurare la gestione efficiente dei servizi di collocamento e promuovere la formazione continua, nonché affrontare ulteriormente il problema del lavoro non dichiarato.

1.2 La posizione della Provincia rispetto agli obiettivi prefissati

Come si è detto, a partire dalla revisione di metà percorso della Strategia di Lisbona, è continuato ad essere centrale il tema dell'occupazione riconoscendo ed enfatizzando, in particolare, la connessione con la crescita e con la coesione sociale.

La strategia della Provincia Autonoma di Bolzano per il periodo di programmazione 2007-2013 è stata costruita sulla base di un processo di integrazione e internalizzazione con le indicazioni europee derivanti dalla Strategia di Lisbona, dagli Orientamenti Strategici Comunitari per la politica di coesione, dagli Orientamenti per l'Occupazione e dagli obiettivi della Comunità relativi all'occupazione in materia di inclusione sociale, istruzione e formazione, unitamente ad uno stretto legame con le priorità contenute nel Quadro Strategico Nazionale, e con la programmazione del FESR ed altri fondi nazionali e comunitari.

Già nel *Documento Strategico della Provincia di Bolzano per la politica di coesione 2007-2013* veniva, infatti, affermato che la nuova strategia di sviluppo provinciale deve dispiegarsi con un approccio multidimensionale ed integrato che concili competitività, occupazione e coesione sociale. Lo sviluppo del capitale umano nei settori a maggiore vocazione innovativa ed imprenditoriale e la promozione dell'inclusione delle fasce deboli e le pari opportunità per tutti rappresentano importanti elementi per pervenire ad una società della conoscenza più competitiva.

Il PO FSE 2007/2013 della Provincia Autonoma di Bolzano assegna ai temi del lavoro e della conoscenza un ruolo di centrale importanza. In particolare, la strategia si declina in termini generali su alcuni elementi prioritari, tra i quali:

- 1) rafforzare l'imprenditorialità, la competitività e l'innovazione del sistema produttivo locale;
- 2) realizzare il trinomio flessibilità, sicurezza e qualità del lavoro;

- 3) promuovere politiche per il lavoro attive e preventive;
- 4) pervenire ad una economia della conoscenza e della globalizzazione;
- 5) rafforzare l'integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali.

In particolare, per promuovere l'occupazione e la crescita della produttività è necessario migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e la qualità del lavoro. Ciò rende necessaria l'adozione di misure globali che incentivino le persone inattive a entrare nel mercato del lavoro, retribuiscano il lavoro nell'ambito di moderni sistemi di sicurezza sociale e facilitino la ristrutturazione e migliorino l'adattabilità e lo sviluppo delle competenze dei lavoratori.

Il rafforzamento dell'approccio al lavoro basato sul ciclo della vita attiva deve migliorare l'accesso al mercato del lavoro, contribuire a favorire una vita lavorativa più lunga e la mobilità professionale nel corso dell'intero ciclo della vita. Esso dovrebbe comprendere il miglioramento della situazione dei giovani nel mercato del lavoro nel contesto dell'attuazione del Patto europeo per la gioventù; più incentivi a favore dell'invecchiamento attivo e al fine di prolungare la vita lavorativa; l'applicazione del Piano europeo per la parità di genere, al fine di aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro; devono essere compiuti sforzi maggiori per conciliare la vita professionale e familiare sia per gli uomini che per le donne.

Si deve prestare attenzione alle persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro affinché nessuno rimanga escluso. L'inclusione attiva è un mezzo per promuovere l'integrazione sociale e nel mercato del lavoro. Conferire al lavoro maggiori attrattive rispetto alle prestazioni sociali è un aspetto che dovrebbe essere ulteriormente sviluppato attraverso adeguati incentivi finanziari per garantire che il lavoro e i passaggi da un lavoro all'altro siano convenienti. Si deve inoltre adottare un approccio equilibrato attraverso misure personalizzate, adeguati salari minimi o sgravi fiscali mirati sull'imposta sui salari, nonché proposte di lavoro qualitativamente allettanti. Si devono compiere maggiori sforzi per creare possibilità di lavoro per i lavoratori scarsamente qualificati, ad esempio favorendo il mercato dei servizi personali.

Per conseguire l'obiettivo di più e migliori posti di lavoro, è indispensabile investire in modo efficace e razionale nel capitale umano ed è necessaria una svolta in materia di apprendimento permanente. Per cogliere pienamente i frutti dell'innovazione è necessario che essa sia accompagnata dal necessario apprendimento. A questo proposito è importante riconoscere le formazioni non formale e informale.

La sfida è, dunque, quella di cogliere le trasformazioni sociali ed economiche in atto, di potenziare gli ambiti di eccellenza che contraddistinguono il territorio e di arginare le nuove urgenze sociali o gli aspetti più deboli del proprio tessuto socioeconomico (occupazione femminile, basso livello di produttività, bassi investimenti in R&S e innovazione, nuove povertà, ecc.).

Sono dunque molti gli ambiti di policy che devono essere monitorati, anche attraverso gruppi di indicatori, ed intercettati dalla riflessione valutativa: coesione e inclusione sociale, occupabilità, adattabilità, pari opportunità sono tutte ugualmente toccate e attivate per il conseguimento dei macro-obiettivi elencati.

Di seguito, si è effettuato un primo confronto sugli indicatori più caratterizzanti la Strategia di Lisbona, a partire da quelli che fanno parte della cosiddetta *short list*, composta dai più rilevanti indicatori strutturali, avviata a partire dal 2004, ed in parte, quelli riportati nel già citato documento della Commissione del dicembre 2007.

Nelle tavole si riportano i dati più aggiornati (2007 e 2008) di confronto tra la P.A. di Bolzano, il Nord-Est, l'Italia, l'Austria, il Tirolo e la UE a 15 e a 27 stati aderenti.

Nelle tavole seguenti sono esaminati i dati relativi agli indicatori più rilevanti della Strategia di Lisbona, così come ridefinita a metà percorso e relativi, rispettivamente, alle politiche dell'occupazione, del miglioramento del capitale umano.

Nella tavola 1 sono riportati i dati relativi ai tre indicatori tradizionali che la SEO pone a riferimento della politica per l'occupazione. I dati confermano la stabilità di un livello occupazionale (maschile e femminile) già ottimale, con un tasso di occupazione da anni vicino all'obiettivo europeo per il 2010 (70%), che viene superato nel 2008. In tutto il periodo considerato, il tasso di occupazione di Bolzano è stato sempre superiore alla media delle regioni che fanno parte della circoscrizione dell'Italia del Nord-Est e nettamente superiore alla media nazionale. Nei confronti dei territori confinanti (Trento e Tirolo in Austria) Bolzano si trova su una posizione mediana: di circa 4-5 punti percentuali superiore a Trento e di 2-3 punti inferiore al Tirolo.

Il tasso d'occupazione femminile segue la stessa dinamica del tasso totale, distanziato di 10 punti, e di circa 18-19 punti da quello maschile, ma supera anch'esso nell'ultimo anno l'obiettivo europeo per il 2010 (60%). E' da rilevare come nel 2008 l'occupazione femminile continui a crescere più velocemente della maschile, che nell'ultimo periodo dell'anno comincia invece a segnalare una dinamica in flessione. Mentre nei confronti delle regioni italiane più vicine il dato di Bolzano continua a marcare una distanza positiva, nei confronti del Tirolo (e dell'Austria) la distanza appare aumentare di 4-5 punti percentuali, almeno nell'ultimo periodo.

Il tasso di occupazione dei lavoratori anziani di età compresa tra i 55 e i 64 anni è, invece, ancora lontano sia dall'obiettivo europeo al 2010 (50%), sia dalla media degli altri paesi dell'Unione Europea. Pur essendo uno dei valori più elevati (prossimo al 40%) nei confronti delle altre regioni italiane, la velocità di crescita degli ultimi anni non dovrebbe permettere di raggiungere l'obiettivo europeo prefissato dalla SEO per il 2010. La posizione del Tirolo, invece, è decisamente migliore di circa 5 punti percentuali.

Tab. 1 – I tre obiettivi SEO al 2010; anni 2004-2008

| | | Tasso di occupazione totale | Tasso di occupazione femminile | Tasso di occupazione (55-64 anni) |
|-----------------|------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Obiettivo 2010 | | 70 | 60 | 50 |
| P.A. di Bolzano | | | | |
| | 2005 | 69,1 | 59,0 | 36,9 |
| | 2006 | 69,6 | 59,1 | 38,1 |
| | 2007 | 69,8 | 59,8 | 39,5 |
| | 2008 | 70,5 | 61,7 | 39,8 |
| P.A. di Trento | | | | |
| | 2005 | 65,1 | 54,7 | 27,6 |
| | 2006 | 65,4 | 54,7 | 30,3 |
| | 2007 | 66,3 | 56,2 | 31,8 |
| | 2008 | 66,7 | 57,7 | 32,3 |
| Nord-Est | | | | |
| | 2005 | 66,0 | 56,0 | 29,9 |
| | 2006 | 67,0 | 57,0 | 31,9 |
| | 2007 | 67,6 | 57,5 | 34,0 |
| | 2008 | 67,9 | 58,4 | 34,6 |
| Italia | | | | |
| | 2005 | 57,5 | 45,3 | 31,4 |
| | 2006 | 58,4 | 46,3 | 32,5 |
| | 2007 | 58,7 | 46,6 | 33,8 |
| | 2008 | 58,7 | 47,2 | 34,4 |
| Tirolo | | | | |
| | 2005 | 71,0 | 64,0 | 37,5 |
| | 2006 | 72,1 | 64,6 | 40,8 |
| | 2007 | 73,3 | 66,5 | 44,2 |
| | 2008 | | | |
| Austria | | | | |
| | 2005 | 68,6 | 62,0 | 31,8 |
| | 2006 | 70,2 | 63,5 | 35,5 |
| | 2007 | 71,4 | 64,4 | 38,6 |
| | 2008 | 72,1 | 65,8 | 41,0 |
| UE 15 | | | | |
| | 2005 | 65,4 | 57,8 | 44,2 |
| | 2006 | 66,2 | 58,8 | 45,3 |
| | 2007 | 67,0 | 59,7 | 46,5 |
| | 2008 | 67,3 | 60,4 | 47,4 |
| UE 27 | | | | |
| | 2005 | 63,6 | 56,3 | 42,3 |
| | 2006 | 64,5 | 57,3 | 43,5 |
| | 2007 | 65,4 | 58,3 | 44,7 |
| | 2008 | 65,9 | 59,1 | 45,6 |

Nella tavola 2 sono riportati ancora dati relativi ad altri indicatori rilevanti per valutare la situazione del mercato del lavoro provinciale. Vale la pena di segnalare come l'ultimo anno, 2008, cominci a risentire l'impatto della crisi su alcuni segmenti della popolazione in cerca di lavoro. .

Il tasso di disoccupazione di Bolzano è sempre stato uno dei migliori non solo d'Italia, ma di Europa, con un tasso maschile bassissimo, e continua la discesa anche nel 2008. E' allineato, ed in qualche misura migliore, a quello dei territori confinanti d'Italia ed Austria. Il miglioramento del tasso di disoccupazione giovanile, totale e femminile, forte nei primi tre anni (dal 7,3 al 5,3% per il totale, dall'8,1 al 5,4% per il femminile), appare invece in rialzo nel 2008. Anche se il tasso giovanile si colloca al più basso livello nei confronti degli altri territori, tuttavia segnala il rischio di veder per la prima volta affacciarsi nel territorio altoatesino una difficoltà di inserimento per le fasce giovanile, con un ampliarsi dei tempi di assorbimento delle fasce di popolazione più istruita nel mercato del lavoro locale.

In crescita risulta, invece, l'incidenza del tasso di disoccupazione di lunga durata (percentuale di coloro che non hanno trovato un'occupazione, pur avendola cercata per almeno un anno, rispetto al totale dei disoccupati). Dopo essere rimasta sostanzialmente ferma negli anni 2005-2006, già nel 2007 risale e più ancora nel 2008; ciò vale per il tasso femminile, sempre più elevato del maschile, ma solo sino al 2007, in quanto nel 2008, l'effetto della crisi nell'ultimo trimestre dell'anno, porta il valore al 47,9%, più che raddoppiato in un anno (intorno a 2mila persone)⁹. Anche in questo caso si tratta di valori che si situano nettamente al disotto delle medie nazionali e anche – seppur meno - delle medie della circoscrizione Nord-Est. Mentre appare una situazione migliore nei confronti di Trento (che vede un forte peggioramento dell'indicatore nell'ultimo anno), non altrettanto segnala la comparazione con il Tirolo, ed anche con l'Austria, in cui non vengono rilevati segnali di peggioramento. E', comunque, da segnalare una preoccupante inversione di tendenza, con la crescita – seppur ancora numericamente limitata - di fasce di lavoratori (e di altre persone alla ricerca del lavoro) che rimangono esclusi dall'attività produttiva per un lasso di tempo relativamente lungo, con il rischio di veder deteriorata la possibilità di una occupabilità futura.

⁹ Tali valori possono anche essere enfatizzata dalla diminuzione della quota di coloro che sono riusciti a trovare una occupazione prima dei 12 mesi; tuttavia, che ci sia un qualche peggioramento dei disoccupati di lunga durata si evince anche da un altro indicatore, quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sulle forze di lavoro (%), che tra il 2007 e 2008 passa per Bolzano dallo 0,9% al 1,1%. Permane, tuttavia, una qualche indeterminatezza su questo aspetto, in quanto in una recente pubblicazione dell'ASTAT (*Info n. 31*, giugno 2009, pag. 11) il valore del 2008 viene segnalato molto più basso (19,1% con 1.100 persone in cerca di lavoro).

Tab. 2 – Indicatori sulla disoccupazione; anni 2004-2008

| \ | Tasso di disoccupazione (1) | | Incidenza della disoccupazione di lunga durata (2) | | Tasso di disoccupazione giovanile (3) | |
|-----------------|-----------------------------|-----------|--|-----------|---------------------------------------|-----------|
| | Totale | Femminile | Totale | Femminile | Totale | Femminile |
| P.A. di Bolzano | | | | | | |
| 2005 | 2,8 | 3,5 | 14,3 | 17,2 | 7,3 | 8,1 |
| 2006 | 2,6 | 3,6 | 15,6 | 19,0 | 7,2 | 9,7 |
| 2007 | 2,6 | 3,3 | 23,0 | 23,9 | 5,3 | 5,4 |
| 2008 | 2,4 | 3,0 | 46,8 | 45,8 | 6,0 | 8,3 |
| P.A. di Trento | | | | | | |
| 2005 | 3,6 | 5,2 | 22,2 | 26,0 | 10,3 | 12,3 |
| 2006 | 3,1 | 4,8 | 21,9 | 23,5 | 9,4 | 13,6 |
| 2007 | 2,9 | 4,4 | 23,5 | 27,8 | 8,9 | 11,5 |
| 2008 | 3,3 | 4,5 | 59,1 | 61,8 | 8,5 | 10,8 |
| Nord-Est | | | | | | |
| 2005 | 4,0 | 5,6 | 30,9 | 34,2 | 11,3 | 14,0 |
| 2006 | 3,6 | 5,3 | 31,8 | 34,2 | 11,0 | 15,2 |
| 2007 | 3,1 | 4,5 | 31,4 | 34,2 | 9,6 | 13,0 |
| 2008 | 3,4 | 4,8 | 56,2 | 59,5 | 10,7 | 13,4 |
| Italia | | | | | | |
| 2005 | 7,7 | 10,0 | 48,3 | 50,5 | 24,0 | 27,4 |
| 2006 | 6,8 | 8,8 | 49,7 | 51,3 | 21,6 | 25,3 |
| 2007 | 6,1 | 7,9 | 47,4 | 49,2 | 20,3 | 23,3 |
| 2008 | 6,7 | 8,5 | 51,6 | 57,5 | 21,3 | 24,7 |
| Tirol | | | | | | |
| 2005 | 3,5 | 3,8 | 13,5 | | 8,2 | |
| 2006 | 2,9 | 3,6 | 14,4 | | 6,3 | |
| 2007 | 2,8 | 3,3 | 13,2 | | 6,4 | 8,1 |
| 2008 | | | | | | |
| Austria | | | | | | |
| 2005 | 5,1 | 5,4 | 25,3 | 24,9 | 10,3 | 9,9 |
| 2006 | 4,7 | 5,2 | 27,4 | 25,1 | 9,1 | 9,3 |
| 2007 | 4,4 | 5,0 | 26,8 | 27,1 | 8,7 | 9,1 |
| 2008 | 3,8 | 4,1 | 24,3 | 22,6 | 8,0 | 8,2 |
| UE 15 | | | | | | |
| 2005 | 8,1 | 8,9 | 41,9 | 42,3 | 16,5 | 16,8 |
| 2006 | 7,7 | 8,5 | 42,4 | 42,1 | 15,9 | 16,2 |
| 2007 | 7,0 | 7,8 | 40,2 | 39,8 | 14,8 | 15,3 |
| 2008 | 7,1 | 7,6 | 36,0 | 36,2 | 15,4 | 15,1 |
| UE 27 | | | | | | |
| 2005 | 8,9 | 9,6 | 46,2 | 46,5 | 18,5 | 18,7 |
| 2006 | 8,2 | 8,9 | 45,9 | 45,7 | 17,3 | 17,7 |
| 2007 | 7,1 | 7,8 | 42,7 | 42,5 | 15,4 | 15,8 |
| 2008 | 7,0 | 7,5 | 37,0 | 37,2 | 15,5 | 15,5 |

(1) Persone in cerca di occupazione in età 15 anni e oltre sulle forze di lavoro nella corrispondente classe di età (%)

(2) Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione (%)

(2) Persone in cerca di occupazione in età 15-24 anni su forze di lavoro della corrispondente classe di età (%)

Nella tavola 3 sono riportati gli indicatori relativi alla formazione di capitale umano che forniscono, complessivamente, risultati sono meno positivi di quelli occupazionali; occorre tuttavia ricordare, come è noto, che i confronti con gli indicatori sui livelli di istruzione raggiunti sono in qualche modo alterati dal particolare modello formativo della P.A. di Bolzano ¹⁰.

Sono, in particolare i primi due indicatori, che misurano la quota di popolazione (giovanile e adulta) che non è andata oltre il livello di istruzione di base, a risentire dell'influenza del particolare modello formativo locale, in cui qualsiasi percorso formativo (anche il biennale) viene trattato alla stregua di un abbandono scolastico: non viene conteggiato né nei primi due, né nel terzo indicatore, che misura il conseguimento del diploma. Al riguardo, basta confrontare i dati con la vicina P.A. di Trento per apprezzare la distanza (ovviamente di contenuto statistico). Tuttavia, per Bolzano si verifica un continuo miglioramento dei valori dei primi due indicatori con il trascorrere degli anni (si ricorda che la diminuzione del valore indica che c'è un probabile aumento del tasso di proseguimento), anche se non fa aumentare il terzo indicatore, relativo al tasso di scolarizzazione superiore, che invece è in leggera flessione negli anni.

Tuttavia, se la distanza con le regioni italiane non è molto alta, il resto d'Europa segnala, in generale, e non solo per Bolzano il percorso ancora da intraprendere per raggiungere la dotazione complessiva di capitale umano delle regioni all'avanguardia in Europa.

A riguardo degli altri due indicatori, che caratterizzano il sistema del *long life learning*, si manifestano, anche in questo caso anche forti dislivelli con alcuni tra i più importanti paesi europei, che tradizionalmente hanno uno sviluppato sistema di formazione continua e permanente; tuttavia i valori di Bolzano, per ambedue gli indicatori relativi agli adulti in generale ed agli occupati, sono sostanzialmente in linea con la media nazionale, anche se inferiori alla vicina Trento, pur rimanendo nettamente inferiore agli obiettivi europei fissati rispettivamente al 12,5% all'8,5%.

¹⁰ Al riguardo, si ripartano le considerazioni svolte su questo aspetto nella "Rapporto di valutazione ex-ante del PO FSE Ob. 2 della P.A. di Bolzano, Bolzano 2007", pag. 94: "Va ricordato, inoltre, che su questi valori degli indicatori di produttività del sistema di istruzione incide il particolare modello formativo altoatesino, molto più assimilabile a quello tedesco che non a quello nazionale. Il sistema formativo provinciale, infatti, si caratterizza per la rilevanza e l'efficienza del sistema di formazione professionale e questo, unitamente alla relativa facilità di inserimento lavorativo dei giovani, si riverbera sui modesti livelli degli indicatori tradizionali dell'attrattività del sistema di istruzione-formazione e anche sui modesti tassi di iscrizione alle Università. Il sistema "duale" locale si caratterizza per l'ampia diffusione di forme di alternanza scuola-lavoro e dell'apprendistato, anche in virtù della consistenza strutturale che ha nel contesto produttivo locale l'artigianato."

Tab. 3 – Indicatori sulla formazione del capitale umano; anni 2004-2008

| | Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (a) | Livello di istruzione della popolazione adulta (b) | Tasso di scolarizzazione superiore (c) | Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (d) | Occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione (e) |
|-----------------|---|---|---|--|---|
| P.A. di Bolzano | | | | | |
| 2005 | 26,6 | 56,3 | 65,4 | 7,2 | 7,6 |
| 2006 | 23,6 | 55,1 | 66,1 | 6,2 | 6,3 |
| 2007 | 23,3 | 52,6 | 64,7 | 7,1 | 7,4 |
| 2008 | 21,3 | 51,2 | 63,9 | 7,2 | 7,4 |
| P.A. di Trento | 12,3 | 37,3 | 83,9 | 9,0 | 9,9 |
| Nord-Est | 16,2 | 44,2 | 79,2 | 6,8 | 7,2 |
| Italia | 19,8 | 47,2 | 76,0 | 6,3 | 6,5 |
| 2007 | | | | | |
| Austria | 10,9 | 80,1 | 84,1 | 12,8 | 13,7 |
| Francia | 12,7 | 68,7 | 82,4 | 7,4 | 8,2 |
| Germania | 12,7 | 84,4 | 72,5 | 7,8 | 8,0 |
| Gran Bretagna | 17,0 | 73,4 | 78,1 | 20,0 | 28,2 |
| Spagna | 31,0 | 50,4 | 61,1 | 10,4 | 10,5 |
| Svezia | 8,9 | 84,6 | 87,2 | 32,4 | 31,6 |
| UE 15 | 16,9 | 67,5 | 75,2 | 9,5 | 12,2 |
| UE 27 | 15,2 | 70,8 | 78,1 | 10,9 | 10,6 |

(a) Popolazione 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni (%)

(b) Percentuale della popolazione in età 25-64 anni che ha conseguito al più un livello di istruzione secondario inferiore

(c) Percentuale della popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore

(d) Percentuale della popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale

(e) Percentuale della popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale

Dall'analisi di questo parziale gruppo di indicatori della Strategia di Lisbona emerge la conferma di una situazione del territorio altoatesino in continuo miglioramento negli ultimi anni per quanto riguarda il livello occupazionale nel suo complesso, anche se i segnali di primi negativi impatti della crisi economica cominciano ad influenzare i valori del 2008 (nel capitolo successiva, con l'analisi dei dati a tutto maggio 2009, questi primi indizi trovano purtroppo conferme). Occorre tuttavia rilevare che gli indicatori relativi alla misurazione del miglioramento del capitale umano, e anche della qualità del lavoro, non segnalano passi in avanti significativi. Tali ritardi rischiano di rendere difficile la competizione nei settori ad alta tecnologia (e valore aggiunto). Ma è proprio in questi ambiti che il PO FSE ha le potenzialità di incidere in profondità, visti l'orientamento e la coerenza del disegno strategico e programmatico.

2. LA FLEXICURITY NELLA PROSPETTIVA PROVINCIALE

2.1 Introduzione: il modello della *flexicurity*

L'attuale crisi finanziaria globale, che ha rallentato i livelli di crescita e ha generato rischi di contrazione dell'intera economia dell'Unione Europea, ha colpito, in maniera diretta, imprese, famiglie e comunità, generando una diminuzione della domanda e dell'occupazione. La stretta creditizia e il crollo delle borse hanno avuto un effetto diretto sulla fiducia dei consumatori, sul consumo e sugli investimenti, innescando, infatti, un circolo vizioso di diminuzione della domanda, ridimensionamento dei piani aziendali, rallentamento dell'innovazione e perdita di posti di lavoro.

Con il *Piano europeo di ripresa economica*¹¹ del novembre 2008, la Commissione ha definito, nell'ambito di un quadro previsionale estremamente critico, una serie di provvedimenti per arrestare il rallentamento dell'economia e porre le basi della ripresa, i cui cardini sono stati ulteriormente ribaditi nella successiva Comunicazione per il Consiglio europeo di primavera *Guidare la ripresa in Europa*, del marzo 2009¹².

Il piano di ripresa definisce una strategia coordinata che combina gli aspetti monetari e creditizi, la politica di bilancio e le misure previste dalla Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Sulla base di tale impostazione, per tutelare i cittadini europei contro le conseguenze più gravi della crisi finanziaria, il piano invita gli Stati membri ad attuare politiche integrate di **flessicurezza**, al fine di migliorare l'occupabilità, facilitare la ri-occupabilità dei lavoratori giudicati in esubero ed evitare la disoccupazione di lunga durata. In tale ottica, per favorire la messa in atto di "programmi di attivazione" rivolti in particolare alle persone scarsamente qualificate, la Commissione propone di semplificare i criteri degli aiuti provenienti dal Fondo Sociale Europeo e di incrementare i pagamenti degli anticipi a partire dall'inizio del 2009, mettendo a disposizione degli Stati membri un importo di 1,8 miliardi di euro.

La flessicurezza, o *flexicurity*, secondo la sua definizione in inglese, rappresenta una strategia integrata mutuata dai paesi del nord Europa che comporta politiche in grado di affrontare, contemporaneamente, i temi della flessibilità e della sicurezza nel mercato del lavoro, prevedendo la combinazione di forme contrattuali flessibili e affidabili, strategie integrate di apprendimento permanente, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e sistemi di protezione sociale moderni, adeguati e sostenibili.

Nell'ambito del modello di flessicurezza, il concetto di flessibilità, come ribadito dalla stessa Commissione nella sua Comunicazione del 2007, *Verso principi comuni di*

¹¹ Un piano di ripresa economica – Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, COM(2008)800 def.

¹² *Guidare la ripresa in Europa* - Comunicazione della Commissione per il Consiglio europeo di primavera, COM(2009)114 definitivo

*flessicurezza*¹³, riguarda sia le transizioni che caratterizzano il ciclo di vita di un individuo, sia l'organizzazione del lavoro. Flessibilità non solo, dunque, come maggiore libertà per le imprese di assumere e licenziare, rispondendo ai bisogni dell'economia globalizzata, ma anche come transizione di successo nel corso della vita di un individuo (da scuola a lavoro, da un lavoro a un altro, tra disoccupazione o inattività e lavoro e dal lavoro alla pensione), come mobilità, dunque, volta alla crescita e allo sviluppo formativo e professionale del lavoratore.

Secondo questo approccio, d'altro canto, anche la sicurezza non si limita a garantire il posto di lavoro ma fornisce agli attori le abilità e le competenze necessarie per crescere nel corso della propria vita e promuovere nuova occupazione. Si tratta non tanto, dunque, di sicurezza dell'occupazione, quanto di sicurezza del posto di lavoro, in un contesto di accrescimento continuo delle competenze e adeguate indennità di sostegno per agevolare i momenti di transizione.

L'importanza conferita dalla Commissione al tema della giusta coniugazione tra flessibilità e sicurezza del lavoro appare già evidente negli Orientamenti per l'occupazione del 2005¹⁴, di cui la linea guida n. 21 sottolinea la necessità di favorire la flessibilità conciliandola con la sicurezza del lavoro e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo conto del ruolo delle parti sociali.

Tale approccio è stato in seguito ribadito con forza in particolare nell'ambito della Comunicazione del 2007, che si iscrive nel più ampio dibattito avviato con il Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro del 2006¹⁵. Nella comunicazione la Commissione definisce la *flessicurezza* uno strumento indispensabile per raggiungere gli obiettivi della Strategia di Lisbona, descrivendone nello specifico, caratteristiche e percorsi di attuazione volti a facilitare l'elaborazione di percorsi per aiutare gli Stati membri a definire una corretta combinazione di misure in linea con i rispettivi mercati del lavoro. Gli approcci in materia di *flessicurezza*, infatti, non riguardano un modello unico di mercato del lavoro o di vita lavorativa, né un'unica strategia politica, ma dovrebbero essere adattati alle circostanze proprie di ciascuno Stato membro.

Nella Comunicazione, dunque, vengono definite le quattro dimensioni strategiche di cui si compone la *flessicurezza*:

- *forme contrattuali flessibili e affidabili* (nell'ottica del datore di lavoro e del lavoratore, degli "insider" e degli "outsider") mediante una normativa del lavoro, contrattazioni collettive e un'organizzazione del lavoro moderne;
- *strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita* per assicurare la continua adattabilità e occupabilità dei lavoratori, in particolare di quelli più vulnerabili;

¹³ Verso principi comuni di *flessicurezza* – Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza, COM(2007)359.

¹⁴ Decisione n. 2005/600/CE del Consiglio, del 12 luglio 2005, relativa alle linee di orientamento per le politiche per l'occupazione degli Stati membri.

¹⁵ Commissione Europea, Libro verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", COM (2006) 708 def.

- *efficaci politiche attive del mercato del lavoro* che aiutino le persone a far fronte a cambiamenti rapidi, riducano i periodi di disoccupazione e agevolino la transizione verso nuovi posti di lavoro;
- *sistemi moderni di sicurezza sociale* che forniscano un adeguato supporto al reddito, incoraggino l'occupazione e agevolino la mobilità sul mercato del lavoro. Questo include un'ampia copertura delle prestazioni sociali (indennità di disoccupazione, pensioni e assistenza sanitaria) che aiutino le persone a conciliare il lavoro con le responsabilità private e familiari, come ad esempio la cura dei figli.

I principi così stabiliti e recepiti dal Consiglio del dicembre 2007, pur nell'ambito degli specifici contesti politici, economici e sociali degli Stati UE, rappresentano degli obiettivi comuni, i cui livelli di attuazione in ciascuno Stato sono monitorati attraverso i Piani di riforma Nazionali, nei quali devono essere riportate le specifiche strategie di *flexicurity* e i progressi raggiunti rispetto ad essi.

L'enfasi posta dalla Commissione sulle politiche della *flexicurity* hanno prodotto un ampio dibattito, che coinvolge, da un lato, economisti, giuristi e sociologi del lavoro e, dall'altro, le parti sociali. Infatti, come è emerso anche dal lavoro svolto nell'ambito dell'iniziativa “*A mission to flexicurity*”¹⁶, promossa dalla Commissione per verificare come gli Stati nei loro piani annuali sull'occupazione riescano ad integrare le indicazioni europee in materia, il binomio flessibilità e sicurezza e le strategie attraverso le quali questo possa prendere forma nell'ambito delle politiche del lavoro presentano numerosi elementi di difficoltà.

Come è stato ribadito da diversi autori¹⁷, infatti, l'attivazione meccanica dei 4 pilastri definiti dalla Commissione non è sufficiente a creare un sistema virtuoso, in grado di riprodurre il modello scandinavo e in particolare quello danese, che generalmente viene preso come riferimento quando si parla di flessicurezza. La diversa struttura e regolamentazione del mercato del lavoro dei singoli paesi e, più in generale, differenze dell'intero modello nazionale di *welfare* genera, infatti, una serie di elementi che incidono notevolmente sul grado di attecchimento del modello di flessicurezza nei vari paesi. In particolare, sulla effettiva trasferibilità del modello incidono tutti quegli elementi che conducono all'equilibrio tra spesa pubblica, sicurezza del lavoro e sostegno al reddito (tasso di disoccupazione, prelievo fiscale, reddito medio pro-capite, incidenza della spesa pubblica sul PIL, incidenza del lavoro irregolare, ecc.), nonché una serie di elementi che influiscono in maniera indiretta, come il livello di redistribuzione del reddito nazionale, il profilo del sistema produttivo, i livelli di segmentazione del mercato del lavoro.

Anche la tradizione del dialogo sociale dei paesi nordici, aspetto importante del modello di flessicurezza, difficilmente può essere mutuata negli altri paesi europei, a causa delle sue particolari caratteristiche legate alla presenza di un clima di fiducia reciproca e di senso civico: tale clima, insieme ad una serie di altri elementi di natura istituzionale, rappresenta una condizione importante per la realizzazione di politiche del lavoro che si

¹⁶ Commissione Europea, *Mission for flexicurity: terms of reference*, Bruxelles, 8 febbraio 2008.

¹⁷ Centra, M., Rosati, S. D. *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, in FOP “Flessibilità e sicurezza: una coniugazione possibile”, anno 8 n°4, luglio-agosto 2008; Trivellato, U., *Intervento al convegno: “La flexicurity nel mercato del lavoro italiano”*, Roma, Cnel, 17 dicembre 2008.

fondano su una complessa interazione sul piano di diritti e doveri fra datori, lavoratori e operatori pubblici, anziché su legislazioni vincolanti, come nel modello mediterraneo¹⁸.

Il dibattito sulla flessicurezza sorto in Europa, pertanto, è stato caratterizzato, sin dai suoi albori, da punti di vista assai contrastanti, spesso critici, che hanno visto nelle indicazioni della Commissione una minaccia al diritto fondamentale dei lavoratori al lavoro stabile. In particolare, nell'acceso dibattito apertosi a seguito della pubblicazione del Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo" del 2006, la posizione del mondo sindacale è stata in genere piuttosto critica, soprattutto rispetto alla preoccupante possibilità di mettere in moto una strategia di *flexicurity* "in due tempi", diretta a sviluppare misure immediate di liberalizzazione, accompagnate solo in un futuro lontano da soluzioni sul piano del welfare e dei diritti di cittadinanza, legate peraltro all'effettiva disponibilità di risorse economiche nei vari stati. Anche rispetto alla Comunicazione del 2007, con la quale la Commissione dà una definizione più ampia di flessicurezza, sottolineando, come si è visto, l'importanza degli aspetti relativi alla sicurezza affianco a quelli relativi alla flessibilità, le parti sociali europee continuano ad essere critiche rispetto alla tematica¹⁹.

Alle preoccupazioni delle parti sociali, è andata incontro la posizione del Parlamento europeo, che, con la Risoluzione dell'11 luglio 2007, pur riconoscendo l'esigenza di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, sottolinea la necessità di agire compatibilmente ad un rinnovato modello sociale europeo. Proponendo principi comuni di flessicurezza, insiste sulla garanzia della parità di genere e chiede di dare priorità a istruzione e formazione e promuovere i contratti a tempo indeterminato.

L'analisi riportata successivamente si propone di esaminare, in generale, il contesto italiano e, più nello specifico, quello della Provincia Autonoma di Bolzano, per valutare le due dimensioni di flessibilità e sicurezza, tenendo conto che la regolamentazione relativa ai contratti di lavoro e agli ammortizzatori sociali è decisa e implementata a livello nazionale (pur con alcune eccezioni), mentre le politiche attive del lavoro e le politiche della formazione continua sono di competenza regionale e provinciale.

Successivamente, il lavoro si concentra sul contributo del PO FSE della Provincia all'implementazione del modello di *flexicurity*, attraverso una lettura degli interventi finanziati direttamente o indirettamente ad esso riconducibili, analizzati secondo specifiche aree valutative.

¹⁸ Raitano, M., *La segmentazione del mercato del lavoro come vincolo alla flexicurity*, in "Quaderni di rassegna sindacale", Roma, 2008.

¹⁹ European trade Union Confederation, ETUC's position adopted by the ETUC Executive Committee of 17-18 October 2007 on Commission's Communication on "Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security" Brussels, 17-18/10/2007;

2.2 La *flexicurity* nel contesto attuale

2.2.1 Le politiche di flessicurezza in Italia

Come si è visto precedentemente, l'esportabilità del modello di *flexicurity* è legata alle caratteristiche del mercato del lavoro e, più in generale, dell'intero sistema economico-sociale di un paese. La ripartizione delle competenze in tema del mercato del lavoro tra i diversi livelli di governo nell'ambito del sistema italiano pone pertanto la necessità di analizzare, da un lato, il contributo dello Stato e, dall'altro, quello delle Regioni e delle Province Autonome al conseguimento della strategia di *flexicurity* definita a livello comunitario.

In Italia a partire dalla riforma Bassanini del 1997, le politiche attive del lavoro e formazione professionale sono diventate di competenza esclusiva di Regioni e Enti Locali²⁰, mentre tutte le misure relative ai contratti di lavoro e agli ammortizzatori sociali sono rimaste competenza dello Stato, salvo nei casi previsti per le Province Autonome di Trento e Bolzano²¹.

Data tale ripartizione delle competenze, in linea di massima, dunque, le Regioni e le Province Autonome assumono un ruolo che, nell'ambito dell'implementazione del modello di *flexicurity*, appare strategico per quanto riguarda il contrasto degli effetti negativi della flessibilità del lavoro, grazie alle attività messe in atto dai Centri per l'Impiego, dalle politiche per il ri-inserimento professionale e dal sistema di formazione permanente e continua. Per quanto concerne, invece, l'intensità dei contratti di lavoro flessibili e dei livelli di sicurezza, pur considerando le differenze legate alla struttura dei sistemi economici regionali, dipendono in gran parte dal quadro posto in essere a livello centrale.

In Italia nell'ultimo decennio il mercato del lavoro è stato caratterizzato da diversi interventi normativi, tra cui, in particolare, si possono ricordare la Legge 196 del 1997 (c.d. "Pacchetto Treu") e la Legge 30 del 2003 (c.d. "Legge Biagi"), che hanno dato una particolare enfasi alla definizione di forme contrattuali flessibili, senza tuttavia dare eguale centralità all'aspetto della sicurezza, soprattutto rispetto all'estensione e alla generalizzazione degli schemi di ammortizzatori sociali. In relazione alla sicurezza si può ricordare, comunque, il Protocollo sul Welfare del 2007 e alcuni provvedimenti successivi che, lungi da essere risolutivi per le problematiche di insicurezza generate dai contratti a termine, hanno permesso un parziale incremento della *security*.

In Italia, dunque, si registra una situazione in cui le tipologie contrattuali flessibili, quali i lavoratori parasubordinati (collaboratori coordinati continuativi o a progetto), i

²⁰ Con la riforma del Titolo V della Costituzione la Regioni hanno acquisito una potestà legislativa concorrente in tema di tutela e sicurezza del lavoro e una potestà esclusiva in tema di istruzione, formazione professionale e politiche attive del lavoro (collocamento, impiego pubblico e privato, promozione dell'occupazione).

²¹ D.p.r. del 31 agosto 1972 n. 670 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), art. 6: "nelle materie concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali, la regione ha facoltà di emanare norme legislative allo scopo di integrare le disposizioni delle leggi dello stato, ed ha facoltà di costituire appositi istituti autonomi o agevolare la istituzione".

lavoratori autonomi ad essi assimilabili, ed altre forme contrattuali a termine, si sono dilatate nell'ultimo decennio sino a toccare quote elevate pari 1.631mila persone che risultano prive di trattamento in caso di sospensione del lavoro²², di cui 542mila collaboratori a progetto e autonomi senza dipendenti con un unico committente, non solo non hanno diritto a nessuna forma, ancorché a requisiti ridotti, di sussidio di disoccupazione, non ricevono il TFR²³ o, come i lavoratori a progetto, versano un'aliquota contributiva alla previdenza obbligatoria minore rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato (tuttavia cresciuta gradualmente dal 10% del 1996 al 25,72% del gennaio 2009).

Inoltre, oltre alla presenza di politiche passive (ammortizzatori sociali) particolarmente rigide e restrittive, in Italia si registra negli ultimi anni un significativo aumento della segmentazione fra lavoratori a tempo indeterminato e temporanei, con un basso livello di transizione tra lo status di lavoratore temporaneo e/o atipico e quello di lavoratore a tempo indeterminato²⁴. Questo elemento appare di grande importanza, in quanto la possibilità che un elevato livello di flessibilizzazione dell'occupazione possa generare percorsi virtuosi per i lavoratori, con il conseguente rendimento positivo in termini di sicurezza sociale della spesa effettuata per le politiche attive, è strettamente legata alla presenza di elevati livelli di permeabilità tra il mercato dei lavoratori a tempo determinato e quello dei lavoratori a tempo indeterminato. In Italia la contrattualità atipica ha invece accentuato il dualismo tra *insider* e *outsider*, portando alla nascita di una vera contrapposizione tra l'area dei lavoratori "protetti", da un lato, e l'area di lavoratori "flessibili" (scarsamente rappresentati da sindacati e con forte discontinuità lavorativa), dall'altro. Tale contrapposizione, inoltre, è rafforzata da uno squilibrio nella fruizione dei benefici derivanti dalle politiche attive, considerato che a beneficiare della formazione continua sono perlopiù i lavoratori stabili.

Rispetto ai paesi scandinavi, l'Italia, dunque, presenta un modello di *welfare* che non genera facilmente meccanismi di *equality multiplier*²⁵ (effetto moltiplicatore e circolare tra politiche sociali complementari: un più generoso welfare genera equità sociale che determina aumento salari, con un positivo effetti cumulativi) e un sistema produttivo fondato sulle piccole e medie imprese a vocazione tradizionale, che a sua volta influisce sulla propensione media del Paese all'investimento in capitale umano e alla formazione professionale, altro elemento fondante del modello in oggetto.

L'attuale fase di crisi finanziaria, con difficoltà del bilancio pubblico e di crescita del tasso di disoccupazione e di contrasti fra le parti sociali, inoltre, rappresenta un ulteriore limite all'effettiva trasferibilità in Italia un modello, come quello di flessicurezza, che assorbe risorse pari numerosi punti percentuali di PIL. Esistono, infatti, anche dei dubbi sulla concreta efficacia generale di tale modello in contesti macroeconomici in

²² Banca d'Italia, *Relazione Annuale 2008*, Roma, maggio 2009, pag. 102.

²³ Solo di recente, è stata introdotta una limitata indennità di licenziamento, come descritto nella pagina successiva.

²⁴ Raitano, M., *op. cit.*

²⁵ "A more equal wage distribution fuels welfare generosity via political competition. A more generous welfare state fuels wage equality further via its support to weak groups in the labor market. Together the two effects generate a cumulative process that adds up to an important social multiplier", Erling Barth and Karl O. Moene, *The Equality Multiplier*, Harvard Inequality & Social Policy Seminar Series, March 2009.

difficoltà, anche se teoricamente è proprio in queste situazioni che dovrebbe mostrarsi particolarmente utile²⁶.

2.2.2. Le misure straordinarie per la sicurezza nel contesto della crisi macro-economica

Rispetto alle misure messe in atto in Italia per contrastare gli effetti negativi della crisi sull'occupazione, si nota che esse cerchino di affrontare, anche se solo a titolo straordinario, il problema della rigidità del sistema di ammortizzatori sociali e contemporaneamente puntino alla ri-occupabilità dei lavoratori in esubero.

Sono state pertanto messe in campo una serie di misure integrative urgenti a tutela dell'occupazione nei settori in crisi (Cassa Integrazioni Guadagni Straordinaria – CIGS)²⁷ e a favore dell'estensione degli ammortizzatori in deroga alla normativa nazionale per quelle categorie di lavoratori di cui al D.L. 185/2008 (lavoratori subordinati a tempo indeterminato e determinato, gli apprendisti, i lavoratori somministrati e quelli in mobilità), che normalmente sono escluse dal sistema di ammortizzatori sociali nazionale. La legge finanziaria n. 203 del 2008, prevede infatti che il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali possa concedere, nel limite complessivo di spesa di 20 milioni di euro a carico del Fondo per l'occupazione, i trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria in deroga alla normativa vigente. Tali stanziamenti sono collegati a specifici accordi presi in sede governativa, intervenuti entro il 15 giugno 2009, che rimandano per l'attuazione a specifiche intese stipulate in sede territoriale.

Rispetto a tali iniziative si nota tuttavia come, a fronte di una serie di contributi integrativi introdotti a favore di alcune categorie di lavoratori escluse dalle forme di sostegno al reddito ordinarie (subordinati a tempo indeterminato e determinato, apprendisti, lavoratori somministrati), non siano state previste misure equivalenti per garantire la sicurezza ai lavoratori maggiormente flessibili, quali quelli iscritti alla gestione separata dell'INPS²⁸.

²⁶ Raitano, M., *op. cit.*

²⁷ Tra i più importanti ammortizzatori sociali italiani, la cassa integrazione guadagni è un intervento di sostegno per lavoratori e aziende in difficoltà. La cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) interviene per difficoltà temporanee e a carattere transitorio dell'industria (escluso l'artigianato) a prescindere dal numero di dipendenti, del settore edile e dell'agricoltura (per eventi meteorologici).

La cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs) è concessa nei casi di crisi, ristrutturazione, riorganizzazione, conversione produttiva, privatizzazioni, fallimento, ecc., alle imprese industriali con più di 15 dipendenti e del commercio con più di 50, e alle aziende dell'editoria.

²⁸ Il decreto legge 185/08, "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale", convertito nella legge n. 2/09 e modificato dal decreto legge n. 5/09, ha infatti introdotto nel triennio 2009-2011 una indennità "una tantum" (pari al 20% del reddito nel 2009 e al 10% negli altri anni) in favore dei collaboratori a progetto iscritti in via esclusiva alla gestione separata dell'Inps. Tale contributo, oltre ad essere di carattere non strutturale e pertanto non sufficiente ad alleviare il disagio economico derivante dal licenziamento o dal mancato rinnovo del contratto, esclude, inoltre, tutti i lavoratori che operino in regime di pluri-

Di fronte ad un periodo di crisi, dunque, in Italia l'attuale flessibilizzazione del mercato del lavoro non appare sufficientemente accompagnata da un'adeguata compensazione in termini di protezione sociale e ammortizzatori sociali, generando un eccesso di flessibilità a discapito della sicurezza.

Rispetto alle risorse messe a disposizione per finanziare gli interventi di sostegno al reddito e alle competenze, l'accordo tra Governo, Regioni e Province Autonome, siglato il 12 febbraio 2009, prevede che venga erogata, attraverso un'azione concordata dello Stato e delle Regioni, una somma di 8.000 milioni di euro da destinare nel biennio 2009-2010 ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro. Lo Stato mobilerà risorse nazionali per 5.353 milioni di euro per il pagamento dei contributi figurativi e per la parte maggioritaria di sostegno al reddito, mentre le Regioni concorreranno con un importo totale pari a 2.202,9 milioni di euro a valere, per oltre il 97%, sui programmi regionali FSE, diretti ad azioni combinate di politica attiva e di completamento di sostegno al reddito.

Il contributo regionale, a partire dagli impegni formalmente assunti, è stato concordato sulla base del riparto fra le Regioni appartenenti ai due obiettivi comunitari "Convergenza" e "Competitività" e, all'interno di questi raggruppamenti, fra le singole Regioni, tenendo conto sia della platea dei potenziali beneficiari, sia di altre informazioni in merito alle esigenze di interventi per l'Occupabilità e l'Adattabilità.

2.2.3 La Provincia di Bolzano in una prospettiva di flexicurity

Dimensioni della flessibilità

Come si è visto precedentemente, i livelli di **flessibilità** all'interno di un'area territoriale sono dovuti, da un lato, alla legislazione nazionale in termini di contratti di lavoro e, dall'altro, alla specifica situazione del mercato del lavoro, strettamente collegata al sistema economico territoriale.

La flessibilità del mercato del lavoro della Provincia di Bolzano può essere valutata prendendo in considerazione 4 variabili:

- il livello dei flussi del mercato del lavoro;
- il numero di lavoratori iscritti alle liste di disoccupazione e messi in mobilità e la velocità con cui questi rientrano nel mercato del lavoro;
- il numero dei lavoratori ammessi alla cassa integrazione (ordinaria e straordinaria);
- il peso del lavoro temporaneo e atipico sul mercato del lavoro altoatesino.

Ciascuna variabile viene analizzata attraverso due dimensioni temporali:

- una serie storica annuale che comprende il quadriennio 2005-2008, con un ultimo anno che, facendo riferimento a dati medi del 2008, non riporta i segnali di aggravamento della crisi;

committenza e tutti i titolari di rapporti di co.co.co. che ad oggi operano prevalentemente nel settore pubblico, cioè una platea potenziale di centinaia di migliaia di collaboratori.

- una serie mensile, a cavallo del 2008, nel periodo ottobre 2008-maggio 2009, che permette di cogliere appieno il manifestarsi della crisi.

a) I flussi di entrata e uscita del mercato del lavoro

Rispetto ai flussi di entrata e uscita all'interno del mercato del lavoro, nella Provincia di Bolzano si registra un elevato livello di turnover, con quote che si attestano nel 2008 a 149 mila rapporti di lavoro dipendente terminati contro 151 mila rapporti cominciati, su il livello occupazionale medio di circa 188mila dipendenti²⁹. Le cause di un così elevato flusso all'interno del mercato del lavoro possono essere riconducibili al ricambio generazionale, alla positiva crescita occupazionale complessiva, alla crescita di alcune imprese, che può generare direttamente o indirettamente il calo occupazionale di altre dello stesso settore. Per il territorio altoatesino la principale causa di un tale movimento è da ricondurre, comunque, all'elevata quota di lavoratori stagionali e giornalieri presenti nel mercato del lavoro altoatesino, pari a circa 42-44 mila lavoratori l'anno. Di importanza rilevante appare inoltre il peso di specifiche forme di contratti di lavoro temporaneo (1/3 del totale delle assunzioni), con le forme di precariato legate alla pubblica amministrazione (circa 15.000 negli ultimi anni), come il precariato della scuola e tutto il personale che viene assunto con contratti a termine in sostituzione di personale in aspettativa o su posti vacanti, cui si aggiunge l'aumentata consistenza del lavoro interinale (in media si attivano circa 7.000 contratti l'anno nell'ultimo periodo).

Tab. 1 – Dinamiche del lavoro dipendente; anni 2005-2008

| Contratti di lavoro dipendente | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Consistenza media (stock) | 173.988 | 178.531 | 184.823 | 188.487 |
| Entrate | 132.513 | 138.674 | 150.388 | 150.765 |
| di cui | | | | |
| Lavoro stagionale | 17.560 | 18.597 | 22.725 | 14.658 |
| Giornaliero agricolo | 22.035 | 23.368 | 24.699 | 27.434 |
| Standard a tempo determinato | 44.431 | 47.401 | 49.352 | 59.475 |
| Uscite | 128.253 | 132.787 | 144.738 | 148.876 |
| di cui | | | | |
| Lavoro stagionale | 16.924 | 17.372 | 21.370 | 22.739 |
| Giornaliero agricolo | 22.111 | 23.403 | 24.729 | 27.649 |
| Standard a tempo determinato | 43.627 | 46.520 | 48.068 | 50.968 |

Fonte: Osservatorio del mercato del lavoro

Come è rilevabile dalla tabella precedente, altrettanto consistente è il flusso delle uscite, anche in questo caso sia verso l'esterno del mercato del lavoro, sia anche all'interno, cioè come trasformazione di tipologie contrattuali.

Tuttavia, appare evidente che in tutto il periodo osservato lo stock annuo è costantemente aumentato in media di 5-6000 unità l'anno. Ma nel seguito si avrà modo di approfondire quali siano le tipologie contrattuali che più si sono consolidate nel tempo.

²⁹ Dati dell'Osservatorio del mercato del lavoro della Provincia Autonoma di Bolzano.

b) I lavoratori iscritti alle liste di disoccupazione e in mobilità

Questa seconda dimensione analitica permette di mettere a fuoco uno dei bacini di riferimento di politiche attive, che debbono tendere a creare nuove opportunità di lavoro attraverso misure di incontro domanda-offerta, azioni di accompagnamento, formazione, creazione di autoimpiego, ecc.

E' noto come la Provincia Autonoma di Bolzano sia caratterizzato da uno dei più bassi tassi di disoccupazione in Italia ed in Europa, in costante discesa nel quadriennio di riferimento, sino a toccare il 2,4% nel 2008, con una presenza negativa della componente femminile. Si tratta di circa 6.000 persone riferite alle persone in cerca di occupazione (rilevazione campionaria delle forze di lavoro - ASTAT), delle quali circa ¼ al di sotto dei 24 anni di età.

Passando, invece, ai dati dell'Osservatorio del mercato del lavoro della Provincia Autonoma di Bolzano relativi alle persone in cerca di lavoro, che comprendono i disoccupati (occupati che hanno perso il lavoro, che fanno riferimento alle persone iscritte con stato di disoccupazione³⁰), persone alla ricerca di un primo lavoro, e ai lavoratori licenziati iscritti alle liste di mobilità³¹, si trovano nel quadriennio circa 5.500 persone, che solo nella seconda metà del 2008, con il sopraggiungere della crisi economica, cominciano ad aumentare di numero.

Tab. 2 - Disoccupati (iscritti alle liste di disoccupazione e mobilità): anni 2005-2008

| Caratteristiche | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Uomini | 2.207 | 2.235 | 2.315 | 2.710 |
| Donne | 2.979 | 3.244 | 3.370 | 3.671 |
| <i>Classe di età</i> | | | | |
| Fino a 24 anni | 577 | 596 | 609 | 704 |
| 25-49 anni | 3.664 | 3.895 | 4.026 | 4.461 |
| Più di 50 anni | 944 | 989 | 1.049 | 1.216 |
| <i>Qualifica</i> | | | | |
| Impiegato | 1.500 | 1.543 | 1.543 | 1.654 |
| Operaio specializzato | 2.170 | 2.395 | 2.536 | 2.980 |
| Pers. non qualificato | 1.448 | 1.479 | 1.540 | 1.675 |
| Apprendista | 68 | 62 | 66 | 71 |
| <i>Titolo di studio</i> | | | | |
| Sc. elementare o senza titolo | 693 | 711 | 670 | 618 |
| Scuola media | 2.372 | 2.525 | 2.628 | 3.034 |
| Istituto o scuola professionale | 1.160 | 1.288 | 1.404 | 1.659 |
| Scuola superiore | 765 | 762 | 789 | 878 |
| Università | 196 | 194 | 194 | 192 |
| <i>Cittadinanza - gruppi</i> | | | | |

³⁰ Sono operai e gli impiegati che, licenziati, con almeno 52 contributi settimanali negli ultimi due anni, si iscrivono nelle liste delle persone in cerca di lavoro presso i Centri mediazione lavoro al fine di ottenere la c.d. *Indennità ordinaria di disoccupazione*.

³¹ E' iscritti alle liste di *mobilità* chi ha subito un licenziamento (collettivo o individuale) a causa di una crisi aziendale (riduzione di personale, cessazione dell'attività aziendale, riorganizzazione dell'attività lavorativa o aziendale), e beneficia dell'indennità economica statale o regionale.

| | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Italia/UE27 | 4.347 | 4.591 | 4.781 | 5.293 |
| ExtraUE27 | 839 | 889 | 903 | 1.087 |
| Totale | 5.186 | 5.479 | 5.685 | 6.380 |
| - Iscritti alle liste di mobilità | 969 | 1.056 | 1.029 | 1.091 |
| - Iscritti alle liste di disoccupazione | 4.217 | 4.423 | 4.656 | 5.289 |

Fonte: Osservatorio del mercato del lavoro

Già la media del 2008 segnala la recessione in atto, con un peggioramento ascrivibile in larga parte solo alle iscrizioni alle liste di disoccupazione (+650 iscritti in più nei confronti del 2007), ma ancor più avviene attraverso l'analisi dei dati mensili. Le persone in cerca di lavoro in totale raggiungono le 8.970 unità a maggio 2009 e a partire dal mese di novembre 2008 non scendono più sotto lo zoccolo delle 8.000 unità, dopo il balzo che solitamente avviene tra ottobre e novembre, con le provenienze dal settore alberghiero (vedi Grafico 1). Ma la dinamica, all'interno del periodo, appare influenzata, come si dirà meglio avanti, dagli iscritti alle liste di mobilità, che salgono sino a 1.760 persone a maggio 2009, contro i 1.060 di settembre 2008 (vedi Grafico 2).

Grafico 1 – Numero disoccupati; settembre 2008 – maggio 2009

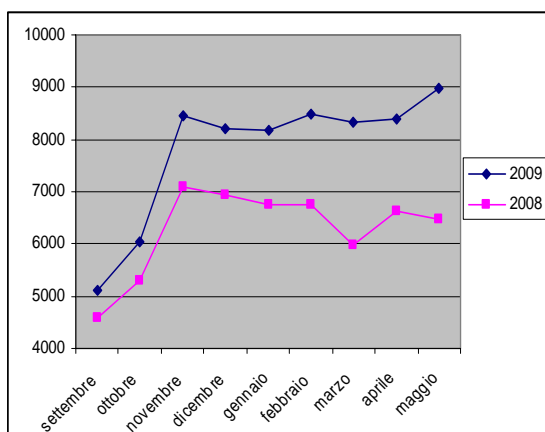
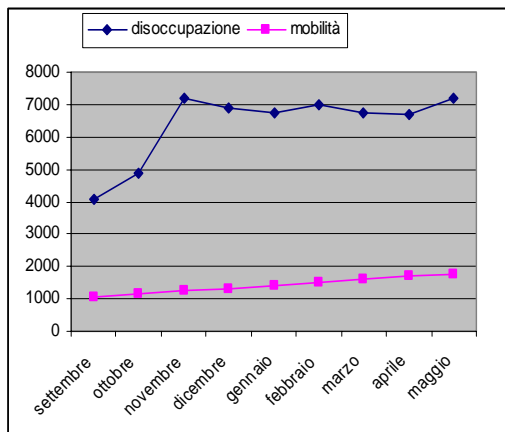


Grafico 2 - Numero iscritti liste di disoccupazione e mobilità; settembre 2008-maggio 2009



E' da rilevare come verso gli anni terminali del periodo preso in considerazione si stia accentuando il fenomeno in direzione delle fasce più deboli:

- aumenta sino a sfiorare il 60% la presenza delle donne;
- circa il 19% dei disoccupati ha più di 50 anni;
- scende costantemente la presenza degli impiegati, sino al 26% e contemporaneamente aumenta il numero degli operai sino al 46,7%;
- si rafforza la presenza delle persone con scolarità più bassa: il 57,4% non ha superato la licenza media.

Ma già il dato medio 2008 e più ancora i primi mesi del 2009 mettono in evidenza che l'aumento dell'area della disoccupazione sta interessando anche fasce di popolazione più ampia, sinora non toccata dalla crisi, pur continuando a rafforzarsi la presenza delle fasce più deboli. I dati relativi a maggio 2009 evidenziano: è ormai forte la presenza maschile, prossima al 48%, e avanzano anche le fasce giovanili, mentre continua la maggior presenza degli operai specializzati, che si avvicina al 50% del totale, si

conferma la più debole difesa dei titoli medio-bassi nei confronti della perdita del lavoro (anche i qualificati in istituti e scuole professionali sono in aumento oltre al 26% tra i disoccupati), e sono in aumento anche i disoccupati di cittadinanza extra-europea, prossimo al 20% del totale. Rapportando i dati dei disoccupati a quelli dei dipendenti con contratto a tempo indeterminato dei corrispondenti comparti produttivi di provenienza si giunge ad un valore del 9% per i maschi e il 18% per le femmine.

Un altro approfondimento che permette di interpretare la flessibilità del mercato del lavoro è l'analisi del numero di lavoratori messi in mobilità e la velocità con cui questi rientrano nel mercato del lavoro³². Nella Provincia di Bolzano negli ultimi 10 anni si è verificato un considerevole aumento degli iscritti alle liste di mobilità, con un picco registratosi nel periodo tra il 1998 e il 2005 (durante il quale il numero delle persone in mobilità è praticamente raddoppiato) e un nuovo aumento a partire dall'ottobre 2008, a seguito dell'avvento della crisi economica.

Tab. 3 - Iscritti nelle liste di mobilità. 2005-2008

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------------|------------|--------------|-------------|--------------|
| Uomini | 507 | 521 | 509 | 604 |
| Donne | 462 | 535 | 520 | 487 |
| <i>Classe di età</i> | | | | |
| 15-29 | 162 | 155 | 140 | 161 |
| 30-39 | 274 | 291 | 294 | 300 |
| 40-49 | 251 | 335 | 333 | 332 |
| 50-59 | 260 | 256 | 247 | 277 |
| 60+ | 21 | 19 | 16 | 21 |
| <i>Cittadinanza - gruppi</i> | | | | |
| Italia/UE27 | 825 | 893 | 905 | 912 |
| ExtraUE27 | 145 | 163 | 124 | 179 |
| Totale | 969 | 1.056 | 1029 | 1.091 |

Fonte: Osservatorio del mercato del lavoro, Provincia di Bolzano

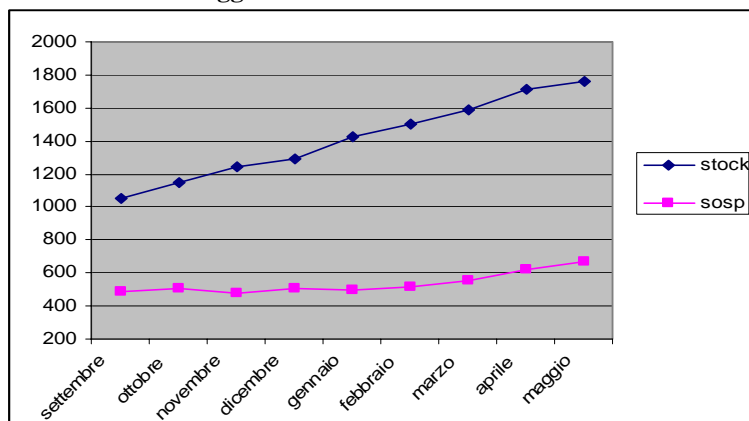
La crisi ha cominciato a manifestare i suoi effetti non solo sul numero degli iscritti, generando la riduzione della capacità del mercato del lavoro di assorbire questa particolare tipologia di disoccupati. Nel 2008, infatti, da un lato, diminuisce il numero delle persone sospese dalla mobilità, cioè di coloro che svolgevano un'attività lavorativa a tempo determinato o parziale durante il periodo di mobilità (dal 45,8% al 44% degli iscritti tra il 2007 e il 2008) e, dall'altro aumenta notevolmente la differenza tra le entrate e le uscite nelle liste di mobilità (+329 nel 2008), negativa nel 2006 (-48) e nel 2007 (-44).

L'attuale periodo di recessione accentua, a partire dal mese di settembre 2008, la dinamica di crescita degli iscritti alla mobilità, che passano da 1056 a 1760 del mese di

³² Secondo la legislazione italiana, si parla di mobilità nei casi di licenziamenti collettivi di lavoratori di imprese a seguito di riduzione dei livelli occupazionali, di cessazione di attività o interruzione della Cassa Integrazione Guadagni. L'istituto della mobilità prevede un'indennità per i lavoratori delle imprese con oltre 15 dipendenti, anche se, in virtù del suo statuto di speciale e per tenere conto della struttura economica locale, la Regione Trentino-Alto Adige ha istituito (L.R. 27/11/93 n. 19) un'indennità regionale a favore dei lavoratori disoccupati inseriti nelle liste provinciali di mobilità, i quali non possono beneficiare dell'indennità di mobilità nazionale perché provenienti da aziende con meno di 15 dipendenti.

maggio (+60%) facendo aumentare la permanenza nello stato di disoccupazione a causa sia dell'aumento degli ingressi e della relative minori uscite (in media, meno della metà degli ingressi), ma anche della flessione delle "sospensioni" dalla mobilità, pur salite in valore assoluto (da 505 a 671 negli stessi mesi), ma ancora in discesa sul totale delle iscrizioni (dal 44% al 38% nel periodo tra settembre 2008 e maggio 2009) (Vedi Grafico 3).

Grafico 3 – Iscritti alle liste di mobilità e "sospensioni"; settembre 2008-maggio 2009



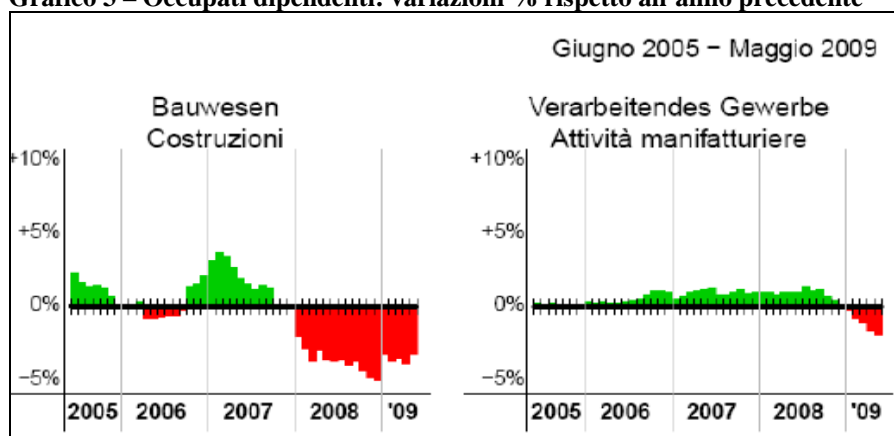
c) I lavoratori ammessi alla cassa integrazione guadagni (ordinaria e straordinaria)

Questa tipologia analitica, che fa parte delle politiche passive più tradizionali del panorama italiano, appare controversa se trattarla all'interno delle dimensioni della flessibilità che possono caratterizzare un territorio. E' indubbiamente un elemento della flessibilità aziendale che vede allentare la pressione sul bilancio d'impresa dal costo della mano d'opera che quasi interamente viene messo a carico dell'INPS. Ciò può accadere sia in periodi di crisi congiunturale di calo della produzione (cassa integrazione ordinaria, Cigo), sia per ristrutturazione, riorganizzazione, riconversione (cassa integrazione straordinaria, Cigs).

Si è preferito, comunque, riportare un approfondimento sul ricorso a tale tipologia di intervento in quanto è uno degli indicatori principali per misurare l'intensità di una crisi, ed anche perché può offrire una dimensione quantitativa dell'intervento di politiche attive da intraprendere su uno spaccato particolare di lavoratori.

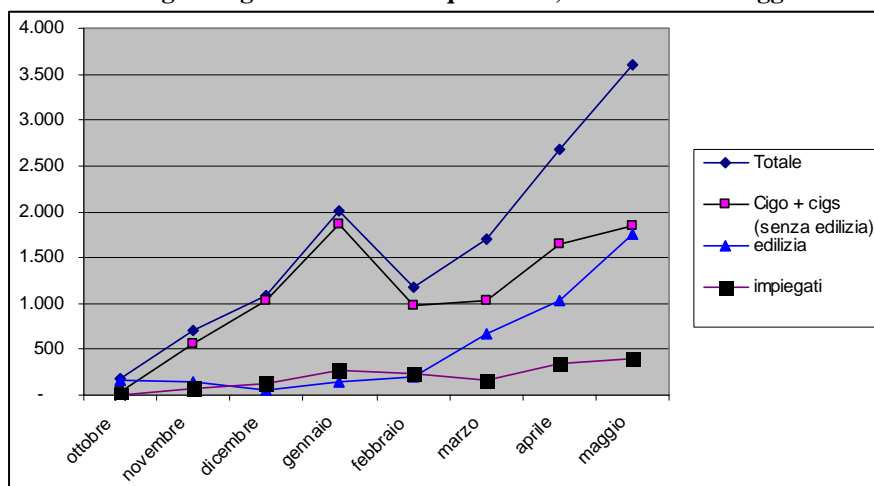
I due grafici che seguono, che opportunamente ogni mese aggiorna la Ripartizione Lavoro della Provincia, danno la dimensione dell'impatto sull'occupazione dell'avanzare della crisi economica. Sono stati riportati solo i due settori, edilizia e industria manifatturiera, che utilizza con una maggiore intensità, pur con differenti modalità di utilizzo, l'istituto della cassa integrazione.

Grafico 3 – Occupati dipendenti: variazioni % rispetto all'anno precedente



L'attuale periodo di recessione che, come si detto si accentua a partire dal mese di settembre 2008, rivela effetti diversi sia sulla dinamica di crescita (e ormai anche decrescita) dei dipendenti, sia sul ricorso alla cassa integrazione. Mentre il settore edilizio è – come è noto - da tempo in ciclo economico non espansivo (almeno in termini di aumento dell'occupazione), gli altri settori, ed in particolare le attività manifatturiere sono entrate solo al termine del 2008 in fase recessiva.

Grafico 4 – Cigo e Cigs: n. lavoratori equivalenti; ottobre 2008-maggio 2009



Appare evidente dal Grafico n. 4 e dalla Tabella n. come sia in forte aumento il ricorso alla cassa integrazione che, calcolata come numero di lavoratori equivalenti³³, giunge a coinvolgere oltre 3.600 unità a maggio 2009, per il totale dei due interventi di integrazione³⁴. Aldilà della dinamica del settore edilizio, influenzato anche da fenomeni

³³ I lavoratori equivalenti si ottengono dividendo il monte ore CIG per il monte ore lavorabile da un lavoratore teorico in un anno (1.970 ore), circa 164 ore al mese. Ciò significa anche che il numero dei lavoratori coinvolti in un dato periodo può anche essere molto superiore al dato teorico.

³⁴ Si è preferito trattarli non separatamente in quanto, pur essendo due istituti che rispondono a problematiche aziendali sicuramente diverse, spesso si trovano ad essere autorizzate dall'INPS in modalità sequenziali (a volte anche come propedeutiche alla mobilità o alla cd. "cassa in deroga"). Ciò vale ancor più dopo la recente circolare dell'INPS che permette di congiungere il periodo di Cigo a quello di Cigs, senza la presenza dei presupposti tipici della concessione della cassa straordinaria.

di stagionalità, tuttavia in forte ripresa, è significativa l'estensione del ricorso alla cassa integrazione agli altri comparti economici, con lavoratori sospesi dal lavoro che si stanno avvicinando alle 2.000 unità, oltre al manifestarsi per la prima volta di una significativa presenza delle qualifiche impiegate tra i lavoratori in cassa integrazione, quasi 400 unità.

Tab. 4 – Cigo e Cigs: n. lavoratori equivalenti; ottobre 2008-maggio 2009

| | gennaio | febbraio | marzo | aprile | maggio |
|------------------------------|---------|----------|-------|--------|--------|
| Totale | 2.002 | 1.181 | 1.696 | 2.686 | 3.606 |
| Cigo + cigs (senza edilizia) | 1.858 | 983 | 1.034 | 1.650 | 1.848 |
| Edilizia | 144 | 198 | 662 | 1.036 | 1.759 |
| Impiegati | 270 | 227 | 164 | 347 | 392 |

Fonte: ns. elaborazioni su dati INPS

d) Il peso del lavoro temporaneo e atipico sul mercato del lavoro altoatesino

Interessante è a questo punto cercare di valutare il peso del lavoro temporaneo e atipico nel mercato del lavoro altoatesino: tale analisi si presenta tuttavia assai complessa, a causa sia delle molteplici variabili che incidono sui dati totali³⁵, sia dei limiti delle informazioni statistiche disponibili a questo scopo. Considerato, comunque, lo scopo dell'analisi, finalizzata all'individuazione del livello di segmentazione del mercato del lavoro altoatesino, come conseguenze delle riforme realizzate a livello nazionale tra un settore protetto (primario *e/o insider*) e uno instabile (secondario *e/o outsider*), di seguito verranno presi in considerazione i dati relativi al peso dei lavoratori a tempo indeterminato e quelli flessibili sul totale degli occupati e quelli relativi ai lavoratori dipendenti con un rapporto di lavoro a tempo determinato per oltre 36 di mesi presso lo stesso lavoro a datore di lavoro, i quali permettono di evidenziare il livello di probabilità di transizione dal lavoro instabile verso quello permanente.

Rispetto al totale degli occupati dipendenti, tra il 2005 e il 2008 si è verificato un aumento della percentuale dei lavoratori con contratto a tempo determinato (+1,4%), pur con un andamento di crescita non costante. Tuttavia nel periodo dal 2005 al 2008, si nota come il numero dei contratti a tempo indeterminato sia aumentato di poco (media annua del 1,4%), contro un aumento medio del numero dei contratti a tempo determinato superiore al 5% l'anno, mettendo in luce una tendenza crescente all'assunzione di personale con un contratto a termine. Un dato interessante che si evince è inoltre quello relativo al numero dei lavoratori a tempo determinato sul totale dell'occupazione, pari nel 2008 al 13,3% (di cui la maggioranza donne, il 16,9% contro il 13,2%), che rende difficile poter continuare a considerare il fenomeno del lavoro instabile come marginale, soprattutto nella componente femminile. Tale elemento colpisce in quanto, se è vero che l'aumento della flessibilità ha avuto, nella Provincia di Bolzano come nell'intero panorama italiano, degli effetti positivi (pur difficilmente

³⁵ Il lavoro "instabile", in prima approssimazione pari alla somma del lavoro a tempo determinato e parasubordinato, è in realtà un ampio contenitore dai confini non ben definiti, nel quale rientrano anche giornalieri agricoli, lavoratori con contratto di apprendistato, di formazione e lavoro (nel pubblico), lavoratori interinali e a chiamata, nonché una serie di tipologie contrattuali di difficile rilevazione, quali lavoro a domicilio, accordi settoriali, soci-lavoratori di cooperativa, *job sharing*.

quantificabili) sulla crescita dell'occupazione degli ultimi 15 anni³⁶, la mancanza di una riforma generale in termini di *security* ha generato una segmentazione del mercato del lavoro, acuita dalla lentezza e dall'incertezza dei tempi di passaggio al settore primario.

Tab. 5 - Occupati dipendenti per stabilità del rapporto di lavoro (a) - 2005-2008

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Occupati dipendenti | 160.400 | 164.100 | 169.900 | 170.100 |
| - Maschi | 87.800 | 90.500 | 93.100 | 91.200 |
| - Femmine | 72.600 | 73.600 | 76.800 | 78.900 |
| A tempo indeterminato | 141.300 | 143.800 | 146.800 | 147.500 |
| - Maschi | 81.000 | 82.000 | 83.200 | 81.900 |
| - Femmine | 60.300 | 61.900 | 63.600 | 65.600 |
| A tempo determinato (b) | 19.100 | 20.300 | 23.100 | 22.600 |
| - Maschi | 6.800 | 8.600 | 9.800 | 9.300 |
| - Femmine | 12.300 | 11.700 | 13.200 | 13.300 |
| % a tempo determinato(b) | 11,9 | 12,3 | 13,6 | 13,3 |
| - Maschi | 7,8 | 9,5 | 10,6 | 10,2 |
| - Femmine | 16,9 | 15,9 | 17,2 | 16,9 |

(a) I valori sono stati arrotondati al centinaio e, pertanto, non sempre la somma delle singole cifre corrisponde al totale. I valori percentuali sono stati invece calcolati sui valori non arrotondati

(b) Non sono comprese tra gli occupati a tempo determinato le persone con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, in quanto secondo la definizione dell'Istat non fanno parte dei lavoratori dipendenti e quindi a loro non venivano posti i quesiti riguardanti la stabilità del loro rapporto di lavoro.

Fonte: ISTAT, elaborazione ASTAT³⁷

Analizzando le tipologie contrattuali dei lavoratori occupati dipendenti di fonte Osservatorio del Mercato del lavoro della Ripartizione Lavoro della Provincia³⁸, si nota come i lavoratori a tempo indeterminato con contratti di lavoro “standard”, impiegati a tempo pieno superino di poco il 60% il totale degli occupati con contratto di lavoro dipendente, ma anche come il numero resti sostanzialmente fermo nel quadriennio analizzati, e quindi in discesa nei confronti delle altre tipologie contrattuali (65% nel 2005). Questa tipologia contrattuale caratterizza la forza lavoro maschile (74,4%), mentre scende al 44,4% per la femminile. L'aumento del numero di contrattualizzati, pari a 14.500 unità nel periodo 2005-2008 è dovuto praticamente ai contratti part-time (+12.500) e ai contratti a termine (+2.700); di questi ultimi, la percentuale di presenza femminile è in larga parte preponderante e sale con il passare degli anni sino a toccare l'84% (30mila su 36mila contratti a part-time). Rispetto alle motivazioni che inducono al part-time, le indagini realizzate³⁹ mostrano che, se la maggior parte di tali lavoratori dichiara di lavorare a tempo parziale per motivi familiari, vi è una quota assai elevata degli intervistati (secondo i dati ASTAT pari ad oltre il 25%) che dichiara di non aver trovato un'occupazione a tempo pieno: questo valore fa supporre che una parte

³⁶ G. Croce, *Le riforme parziali del mercato del lavoro e la flexicurity in Italia*, in *Il lavoro che cambia*, CNEL, 2008.

³⁷ ASTAT, *Occupati e disoccupati in Provincia di Bolzano, 2004-2008*; Info n. 31, giugno 2009

³⁸ I dati relativi all'Osservatorio del mercato del lavoro fanno riferimento allo stick medio annuo di contratti in essere e differiscono dai valori di fonte ISTAT (e ASTAT) che sono, anzitutto, risultati di una rilevazione campionaria continua (effettuata in ogni settimana e diffusa trimestralmente) e conteggiano le diverse tipologie di occupazione. Come si può rilevare, la differenza ammonta a circa il 10% a favore delle informazioni relative al numero di contratti di fonte Osservatorio.

³⁹ AFI-IPL, *Gli orari di lavoro nel mondo del lavoro dipendente in Alto Adige*, maggio 2008; ASTAT, *Occupati e disoccupati in Provincia di Bolzano, 2004-2008*, cit.

consistente di questi lavori non abbia scelto spontaneamente questa tipologia di contratto, ma vi sia stato portato da motivazioni esterne alla sua volontà.

Tab. 6 - Occupati dipendenti per tipologie contrattuali – 2005-2008

| Tipologie contrattuali | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|-------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Tempo indeterminato (a) | 114.425 | 65,8 | 114.088 | 63,9 | 114.320 | 61,9 | 114.064 | 60,5 |
| Tempo determinato (b) | 22.921 | 13,2 | 23.267 | 13,0 | 23.843 | 12,9 | 24.621 | 13,1 |
| Giornalieri agricoli | 4.784 | 2,7 | 4.645 | 2,6 | 4.852 | 2,6 | 4.874 | 2,6 |
| Part time (c) | 24.928 | 14,3 | 29.053 | 16,3 | 33.189 | 18,0 | 36.001 | 19,1 |
| Apprendistato | 4.969 | 2,9 | 4.885 | 2,7 | 4.975 | 2,7 | 4.944 | 2,6 |
| Formazione e lavoro | 393 | 0,2 | 432 | 0,2 | 549 | 0,3 | 548 | 0,3 |
| Lavoro interinale | 555 | 0,3 | 742 | 0,4 | 844 | 0,5 | 792 | 0,4 |
| Lavoro a chiamata | 226 | 0,1 | 616 | 0,3 | 1.370 | 0,7 | 1.778 | 0,9 |
| Altro | 786 | 0,5 | 805 | 0,5 | 882 | 0,5 | 865 | 0,5 |
| Totale | 173.988 | 100,0 | 178.531 | 100,0 | 184.823 | 100,0 | 188.487 | 100,0 |
| di cui F | | | | | | | | |
| Tempo indeterminato (a) | 39.373 | 51,3 | 38.937 | 48,6 | 38.761 | 46,1 | 38.613 | 44,4 |
| Tempo determinato (b) | 12.665 | 16,5 | 12.785 | 15,9 | 12.709 | 15,1 | 13.142 | 15,1 |
| Giornalieri agricoli | 1.761 | 2,3 | 1.722 | 2,1 | 1.790 | 2,1 | 1.756 | 2,0 |
| Part time (c) | 20.721 | 27,0 | 24.313 | 30,3 | 27.918 | 33,2 | 30.364 | 34,9 |
| Apprendistato | 1.405 | 1,8 | 1.382 | 1,7 | 1.370 | 1,6 | 1.347 | 1,5 |
| Formazione e lavoro | 143 | 0,2 | 143 | 0,2 | 178 | 0,2 | 172 | 0,2 |
| Lavoro interinale | 194 | 0,3 | 279 | 0,3 | 327 | 0,4 | 325 | 0,4 |
| Lavoro a chiamata | 84 | 0,1 | 279 | 0,3 | 709 | 0,8 | 940 | 1,1 |
| Altro | 332 | 0,4 | 345 | 0,4 | 393 | 0,5 | 394 | 0,5 |
| Totale | 76.679 | 100,0 | 80.186 | 100,0 | 84.156 | 100,0 | 87.052 | 100,0 |

(a) standard full time; (b) standard full time a tempo determinato e stagionali; (c) standard part time

Fonte: ns. Elaborazioni su dati dell'Osservatorio del mercato del lavoro, Provincia di Bolzano

Da ultimo, ancora uno spaccato sul fenomeno dei contratti a progetto, che sono le forme più flessibili e che solo di recente hanno cominciato ad avvicinarsi, come già è stato detto, e solo per alcuni parziali aspetti contrattuali alle caratteristiche del contratto "standard" del lavoro dipendente. Incrociando le recenti informazioni fornite dall'ASTAT⁴⁰ con una pubblicazione dell'Osservatorio del mercato del lavoro della Provincia⁴¹ si rileva come gli occupati (dati ASTAT) con tali forme contrattuali (al netto delle c.d. partite IVA "mascherate") ammontino nel 2008 a 2.500 unità, con una leggera prevalenza della presenza femminile. Ma il dato che più stupisce è l'elevata età media, oltre i 44 anni, che trova in qualche modo riscontro nelle informazioni dettagliate della rilevazione dell'Osservatorio: pur nella diversità derivante dalle diverse caratteristiche della rilevazione, come è detto in nota, su 5.920 contratti conteggiati nel periodo gennaio 2007- giugno 2008, 2.245 appartengono a prestazioni del settore dell'istruzione e, insieme ad almeno altre 500 ascrivibili al settore sanitario e sociale, testimoniano come gran parte di questa area di lavoro a intensa flessibilità, sia una

⁴⁰ ASTAT, Info, 31, op. cit.

⁴¹ Provincia di Bolzano - Osservatorio del mercato del lavoro, *Lavoro a progetto: primi sviluppi*, Mercato del lavoro news, n.10, ottobre 2008. I dati sui contratti a lavoro parasubordinato sono da leggere con cautela, dato che l'obbligo di comunicazione agli uffici del lavoro è in vigore dal 1° gennaio 2007 e i dati sono ancora in fase di consolidamento. Per questo motivo i dati possono anche non riferirsi a tutto il fenomeno bensì solo ad una parte di esso. Inoltre il periodo di riferimento è limitato ad un anno e mezzo

risposta che da molti anni il settore pubblico interpreta nei confronti delle rigidità contrattuali imposte dalla normativa del pubblico impiego.

Dimensioni della sicurezza

Dopo aver inquadrato, seppure in linea generale, la posizione della Provincia Autonoma di Bolzano rispetto al tema della flessibilità del lavoro, appare necessario dare conto anche della seconda variabile delle politiche di *flexicurity*, la **sicurezza**. Come si è già visto sopra, nell'ambito di tali politiche il concetto di sicurezza è complesso, inteso, infatti, come un insieme composto di generosi ammortizzatori sociali, soprattutto per le classi di lavoratori maggiormente flessibili o svantaggiate, estesi schemi di politiche attive del lavoro, con un'ampia partecipazione dei lavoratori alla formazione continua, che favoriscono l'occupabilità, nonché politiche dirette a conciliare l'attività lavorativa con altre responsabilità e doveri sociali o privati, quali ad esempio formazione, assistenza ai figli o agli anziani.

Rispetto al tema degli ammortizzatori sociali bisogna ricordare che nella Provincia Autonoma di Bolzano, oltre agli istituti previsti a livello centrale, sulla base dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, vige un'ulteriore indennità regionale a favore dei lavoratori disoccupati inseriti nelle liste provinciali di mobilità, come definito dalla Legge Regionale Trentino Alto Adige 27/11/1993 n.19. Tale indennità è rivolta ai lavoratori disoccupati, residenti e domiciliati nella regione Trentino-Alto Adige, inseriti nelle liste di mobilità della Provincia, i quali non abbiano i requisiti per beneficiare dell'indennità di mobilità prevista dalla legge 23 luglio 1991, n. 223, perché appartenenti ad aziende con meno di 15 dipendenti.

Riguardo, invece, alle politiche attive del lavoro, della formazione e della conciliazione tra la tempi di vita e di lavoro, uno dei principali strumenti di governo delle politiche formative, del lavoro e sociali in ambito provinciale è sicuramente il FSE, che si affianca alle leggi nazionali e provinciali.

Rispetto alla formazione, a livello nazionale è necessario ricordare la legge 236/93, che rappresenta ormai da tempo uno dei principali canali utilizzati dalle imprese e dai lavoratori di ogni settore e dimensione per il finanziamento delle iniziative di formazione continua, la quale è stata poi alimentata e diversificata con i contributi della legge 53/00 (congedi per la formazione continua) a sostegno del diritto del lavoratore ad una scelta individuale di formazione e di aggiornamento professionale. La Legge 53 dell'8/3/2000 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e per il coordinamento dei tempi delle città", dal suo canto, favorisce la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, sostenendo la maternità e la paternità e sollecitando una flessibilità del tempo di lavoro per renderlo più conciliabile con il tempo delle famiglia.

Oltre ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione a livello nazionale e provinciale⁴² nell'espletamento delle sue funzioni di formazione professionale, la Provincia detiene la

⁴² Si ricordano, a tal riguardo, la L.P. 41/83 sull'educazione permanente, la L.P. 41/1992, che fornisce il quadro di riferimento provinciale nel campo della formazione e la L.P. 4/97 relativa alla formazione continua per il sostegno dei settori economici.

responsabilità in materia di politiche attive del lavoro⁴³ e programmazione e strutturazione dei servizi sociali. Rispetto alle prime, è necessario ricordare il *Piano provinciale pluriennale* degli interventi di politica del lavoro (attualmente vige quello per il periodo 2007/2013), che rappresenta allo stesso tempo l'espressione e la parziale attuazione della Strategia europea per l'occupazione (SEO) ed uno dei principali strumenti di programmazione dello sviluppo locale in tema di politiche attive del lavoro. Rispetto alle politiche sociali, invece, sulla base di quanto previsto dalla Legge Provinciale n. 13/91, la Provincia elabora il Piano sociale, strumento strategico di pianificazione nel settore sociale (quello attuale copre il periodo 2007/2009). Tale piano rappresenta un importante quadro di riferimento interdisciplinare per l'assistenza sociale, sulla base del quale vengono elaborati i piani di settore. Il tema centrale del piano è lo sviluppo dei servizi sociali, che in Alto Adige sono gestiti a livello decentrato dalle Comunità comprensoriali, dalle organizzazioni non profit e dalle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e una delle misure previste è il sostegno alla famiglia, attraverso un aumento quantitativo e qualitativo delle offerte assistenziali per la prima infanzia (asili nido, micronidi, assistenti domiciliari all'infanzia).

L'insieme delle politiche per la sicurezza del lavoro e del reddito, che agiscono sul mercato del lavoro e sulla sua fluidità, sui servizi di orientamento, sul supporto a chi cerca occupazione e a chi lavora e sui sussidi a favore di chi ha perso il posto di lavoro vedono dunque una partecipazione importante della Provincia, attraverso gli strumenti a sua disposizione, tra i quali naturalmente riveste un ruolo centrale il FSE. Attualmente, inoltre, l'attenzione alle tematiche relative a sicurezza del lavoro, occupabilità e ri-occupabilità è sicuramente rafforzata dall'avvento della crisi economica, la quale ha condotto Stato e Regioni ad emanare misure straordinarie per stimolare la ripresa economica e salvaguardare i posti di lavoro.

In linea con tale approccio, la Provincia di Bolzano ha predisposto un articolato pacchetto di misure straordinarie che mette a disposizione il massimo di risorse disponibili in bilancio senza far ricorso ad oneri aggiuntivi e prevedendo, tra l'altro, nuovi limiti e più elevate percentuali contributive a sostegno degli investimenti aziendali, un accesso facilitato al credito, interventi di sburocratizzazione, provvedimenti speciali per casi di particolare gravità e nuove e più ampie forme di incentivi per misure a sostegno della formazione professionale.

Nello specifico, rispetto alle misure di sostegno al lavoro, è stato creato un tavolo tecnico anti-crisi, che riunisce istituzioni e parti sociali, il quale il 31 marzo ha sottoscritto un accordo quadro sulle misure anticrisi e gli ammortizzatori sociali in deroga per l'anno 2009, pacchetto di provvedimenti riservato a chi non può beneficiare di mobilità o cassa integrazione (lavoratori delle piccole e medie aziende con meno di 15 dipendenti). Il fabbisogno stimato dall'accordo per la copertura degli ammortizzatori sociali in deroga è pari a 21 milioni di euro, la cui copertura dovrebbe essere per il 30% a carico della Provincia ed il restante 70% a carico dello Stato. In una prima fase sono stati già assegnati alla Provincia dallo Stato 7,5 milioni € per il finanziamento della cassa integrazione e della mobilità in deroga per le piccole imprese finora escluse da

⁴³ Secondo la L. P. 39/1992 la Provincia ha il compito di "contribuire, in collaborazione con le Parti Sociali, a rendere effettivo il diritto al lavoro ed all'elevazione professionale dei lavoratori", attraverso una serie di attività di politica attiva.

questo trattamento⁴⁴. Inoltre, sulla base della decisione presa a livello di Conferenza Stato-Regioni, la Provincia ha messo a disposizione una quota del FSE pari a € 10.300.000 per finanziare un insieme integrato di misure di politica attiva e di formazione professionale, in particolare di potenziamento delle competenze, e di sostegno al reddito, finanziate in misura maggiore con risorse statali. Per i soggetti maggiormente colpiti dalla crisi, quali i lavoratori licenziati, sospesi o a rischio di espulsione dai processi produttivi (ancora in costanza di rapporto di lavoro), verranno, pertanto, previsti interventi formativi con misure di sostegno, voucher, borse formative e indennità di frequenza, che garantiranno un supporto aggiuntivo al reddito legato, però, all'effettiva partecipazione a percorsi formativi e/o orientativi.

La Provincia di Bolzano ha, già a marzo 2009, messo in campo 13 milioni di euro attraverso un bando FSE di finanziamento di progetti formativi per il biennio 2009-2010 per la presentazione di progetti a favore di lavoratori e aziende da utilizzare per misure anticrisi. Tale bando sarà oggetto di uno specifico approfondimento nella sezione finale del capitolo.

2.3 Il contributo del PO FSE all'implementazione del modello di *flexicurity*

2.3.1 Sicurezza del lavoro, occupabilità e ri-occupabilità nel PO FSE

Il PO FSE 2007/2013 della Provincia Autonoma di Bolzano risponde alle indicazioni provenienti dal contesto territoriale mettendo in campo una strategia che mira a consolidare una situazione di vantaggio e a promuovere l'integrazione dell'economia provinciale nel tessuto marcoeconomico globale, innovando il sistema produttivo, del mercato del lavoro e delle risorse umane interno. Essa è dunque volta a promuovere la competitività provinciale, la piena occupazione e la coesione sociale attraverso politiche finalizzate all'innovazione del sistema economico e dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, all'adattabilità dei lavoratori e dell'impresa, all'innalzamento delle conoscenze e delle competenze del capitale umano, garantendo la qualità e la sicurezza dei posti di lavoro e le pari opportunità per tutti.

Le priorità della strategia, che vengono di seguito riportate, dovranno essere realizzate garantendo la coesione sociale, l'equità e la qualità e la sicurezza nel lavoro attraverso politiche inclusive dei soggetti svantaggiati:

- *rafforzare l'imprenditorialità, la competitività e l'innovazione del sistema produttivo locale, soprattutto attraverso azioni espressamente finalizzate a favorire la realizzazione di interventi di training on the job da parte delle imprese locali; la creazione di imprese innovative (spin off scientifici e tecnologici) e la creazione di networks fra imprese e centri di ricerca;*

⁴⁴ Il 19 maggio 2009 è stato sottoscritto l'accordo tra Provincia e parti sociali sui criteri applicativi per la suddivisione dei 7,5 milioni di euro messi a disposizione dallo Stato per gli ammortizzatori sociali in deroga sulla base dell'accordo fra Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige del 29 aprile 2009.

- *realizzare il trinomio flessibilità, sicurezza e qualità del lavoro (con particolare riguardo alla prevenzione degli incidenti sul lavoro e alla salubrità dell'ambiente lavorativo) attraverso interventi in materia di organizzazione e tempi delle modalità lavorative e azioni finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro e di vita familiare;*
- *favorire l'adattabilità dei lavoratori attraverso: l'aggiornamento e l'adeguamento delle competenze alle innovazioni, il contrasto all'obsolescenza delle competenze, la prevenzione al "divario digitale", anche al fine di favorire la stabilizzazione delle occupazioni;*
- *promuovere politiche per il lavoro attive e preventive indirizzate prioritariamente a specifici gruppi target quali la popolazione immigrata, le donne e i lavoratori adulti attraverso l'innalzamento dell'efficacia e dell'efficienza dei mercati del lavoro locali e migliorando i sistemi di anticipazione dei cambiamenti del mercato del lavoro;*
- *rafforzare l'integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali al fine di favorire una partecipazione diffusa al mercato del lavoro dei soggetti più deboli, combattere ogni forma di discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro, promuovere la diversità sul posto di lavoro;*
- *pervenire ad una economia della conoscenza e della globalizzazione dove lo sviluppo del capitale umano in termini di conoscenze e competenze rappresenta l'obiettivo prioritario. In tal senso la Provincia intende rafforzare il livello di integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro ed elevare la loro qualità, promuovendo al tempo stesso la creazione di reti con gli altri attori del territori portatori di valore aggiunto in termini di conoscenza e innovazione (centri di ricerca, università, centri tecnologici di ricerca, ecc);*
- *ricercare e promuovere l'apertura ed il confronto continuo con le altre realtà del territorio italiano e della Unione europea quale strumento strategico per acquisire idee, capitalizzare esperienze e buone pratiche da altri contesti territoriali nazionali ed europei, che possano essere da stimolo per l'innovazione e il miglioramento della qualità e l'efficacia degli interventi attuati attraverso il FSE.*

Sulla base delle finalità strategiche sopradette e delle caratteristiche del mercato del lavoro alto-atesino, appare evidente, dunque, che nel nuovo periodo di programmazione FSE gli obiettivi e i contenuti degli interventi che la Provincia si pone l'obiettivo di mettere in atto, privilegiando un approccio di tipo preventivo, fondato cioè sull'anticipazione ed accompagnamento dei problemi del mercato del lavoro e più in generale di esclusione sociale, pongono un'attenzione particolare alle 3 dimensioni strategiche della flessicurezza sulle quali è in grado di agire il contributo del FSE⁴⁵:

- strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita;
- efficaci politiche attive del lavoro;
- politiche sociali e sistemi previdenziali moderni

⁴⁵ Ad esse si aggiunge l'importante dimensione relativa alle forme contrattuali, che nell'ottica della *flexicurity* devono essere flessibili e affidabili: su tale componente tuttavia agisce, come si è visto, in prevalenza lo Stato.

Il PO FSE 2007/2013 conferisce grande importanza alle dimensioni sopra ricordate nell'ambito di tutti e cinque gli obiettivi globali prioritari della strategia provinciale, volti a favorire, infatti, l'anticipazione dei cambiamenti, lo sviluppo di nuove competenze ed il rafforzamento dei sistemi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Attraverso il finanziamento di interventi coerenti con gli obiettivi specifici ed operativi della strategia, la Provincia, nella nuova programmazione, punta dunque ad aiutare le imprese a mettere in atto delle strategie in materia di risorse umane (asse IV), a introdurre forme di lavoro e di organizzazione dello stesso più produttive e a facilitare i processi di transizione che fanno seguito a delle ristrutturazioni (asse I). In parallelo, il disegno provinciale mira, attraverso le politiche attive del mercato del lavoro, il miglioramento delle istituzioni del mercato del lavoro (asse II), lo sviluppo dei percorsi di integrazione dei soggetti svantaggiati (asse III) e le azioni in materia di educazione e di formazione lungo tutto l'arco della vita (asse I e asse IV) a dare a tutti i cittadini la possibilità di acquisire le competenze e qualifiche di cui hanno bisogno in un contesto in rapida evoluzione. Appare dunque evidente come il PO 2007/2013 della Provincia Autonoma di Bolzano sia fortemente orientato ai temi chiave della flessicurezza, mettendo in campo molteplici risorse in favore di azioni che rientrano in tale sfera.

L'asse che dà il maggiore contributo al raggiungimento degli obiettivi della strategia di *flexicurity* è, chiaramente, l'asse I, essendo volto ad accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori per migliorare l'anticipazione e la gestione positiva dei cambiamenti economici. Strategici sono, tuttavia, anche l'asse IV, in particolare in relazione all'obiettivo operativo di aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza (ob. op. i), e l'asse II, in particolare attraverso l'obiettivo di attuare politiche del lavoro attive e preventive con specifica attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese (ob. op. e). Di tipo trasversale è, invece, il contributo dell'asse III, il quale punta a far sì che i soggetti maggiormente svantaggiati non siano esclusi dalla strategia di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e di innalzamento delle conoscenze e delle competenze, nonché dalle politiche attive del lavoro, perché posti in una situazione di esclusione sociale. L'asse V, volto a promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, ha, infine, un impatto minore sulle tematiche in oggetto, pur con le dovute eccezioni legate ai contenuti specifici dei progetti finanziati.

Alla luce di quanto detto, appare evidente che analizzare gli interventi finanziati dal FSE direttamente o indirettamente riconducibili a politiche di *flexicurity*, anche prima dell'avvento della crisi, offre spunti interessanti per l'analisi valutativa del primo periodo di programmazione FSE.

2.3.2 Analisi dell'avanzamento del PO FSE 2007/2013 nell'ottica della flessicurezza

Volendo analizzare i progetti approvati dai bandi pubblicati dall'amministrazione provinciale nel primo biennio di attuazione del PO FSE 2007/2013 in una prospettiva di *flexicurity*, si deve tener conto del fatto che il ruolo delle Regioni e delle Province

Autonome nei confronti di una strategia di flessicurezza, come si è già visto ampiamente sopra, consiste nel contrastare gli effetti negativi della flessibilità del lavoro con gli strumenti a propria disposizione. Pertanto, per quanto concerne il contributo del PO FSE della Provincia Autonoma di Bolzano, si nota come si possa ragionare in termini di sicurezza dell'occupazione (*employment security*) e di sicurezza di poter conciliare l'attività lavorativa con altre responsabilità e doveri sociali o privati, quali ad esempio formazione, assistenza ai figli o agli anziani, (*combination security*)⁴⁶.

Nell'analisi dei progetti approvati nell'ottica della flessicurezza, le due tematiche sopra ricordate, *Employment security* e *Combination security*, sono state trattate come specifiche aree valutative, che si articolano, a loro volta, nelle 3 dimensioni strategiche della flessicurezza su cui agisce il FSE (Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita; Efficaci politiche attive del lavoro; Politiche sociali e sistemi previdenziali moderni). Queste ultime, a loro volta, sono state articolate in una serie di tipologie di intervento direttamente e indirettamente riconducibili a politiche di *flexicurity*.

| Aree valutative | Dimensioni strategiche della flessicurezza | Tipologia di intervento |
|----------------------|--|---|
| Employment security | Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita | Formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale e tecnica per occupati |
| | | Attività formative nelle aziende in fase di ristrutturazione dei processi produttivi |
| | | Formazione per il re-inserimento lavorativo dei disoccupati |
| | | Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di formazione. |
| | | Incentivi alle persone per la formazione, il lavoro autonomo e la mobilità geografica |
| | Efficaci politiche attive del lavoro | Orientamento, consulenza e informazione; |
| | | Dispositivi e strumenti a supporto dello sviluppo e della qualificazione del sistema dei servizi all'impiego; |
| | | "Work experiences" (tirocini, piani d'inserimento professionale, borse di lavoro, lavori di pubblica utilità e altre forme); |
| | | Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo, la creazione di impresa e l'autoimpiego |
| | | Incentivi alle imprese per l'occupazione, la job rotation e il job sharing; |
| | Incentivi alle imprese per la stabilizzazione dei lavoratori | |
| Combination security | Politiche sociali e sistemi previdenziali moderni | Servizi di Welfare (infanzia, anziani, disabili, ecc) |
| | | Interventi per la conciliazione e la flessibilità nelle organizzazioni aziendali (telelavoro, orari, banche delle ore, ecc.) |
| | | Interventi rivolti al re-inserimento lavorativo delle donne in un'ottica di conciliazione di tempi di vita e di lavoro |

⁴⁶ Si tratta di alcune delle dimensioni del concetto di sicurezza riportate in letteratura (Raitano, 2008; Croce, 2008): oltre a quelle sopra riportate, si possono ricordare la sicurezza del posto di lavoro (*job security*), e la sicurezza del reddito (*income security*), dimensioni rispetto alle quali non si rileva particolare influenza da parte dell'FSE.

Dei 328 progetti approvati in questa prima fase di attuazione del PO FSE, attraverso tre bandi pubblici, di cui i primi due relativi ad azioni di formazione e il terzo relativo, invece, ad azioni di sistema⁴⁷, 232, pari al 70,7% del totale possono considerarsi coerenti con le tematiche sopra descritte. La presenza di un numero così elevato di progetti rientranti nell'area non stupisce se si considera, come si è visto già ampiamente sopra, l'elevato livello di coerenza tra le tematiche relative alla dimensione della sicurezza nell'ambito della *flexicurity* e quelle oggetto del FSE.

Da una prima analisi dei 232 progetti si evidenzia, in particolare, il peso dell'area "*employment security*" (87,5%) rispetto a quella "*combination security*", con una forte prevalenza di progetti riconducibili alla dimensione strategica della flessicurezza "*Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita*" (74,5%). Attraverso i primi tre bandi della programmazione 2007/2013 viene dunque espressa la tendenza ad attivare interventi diretti ad aumentare la sicurezza dell'occupazione, in particolare attraverso lo sviluppo di capacità e competenze professionali che aumentino l'adattabilità e le opportunità di ri-occupabilità dei lavoratori.

Tab. 7 - Interventi approvati per aree valutative

| Aree valutative | Dimensioni strategiche della flessicurezza | Totale | Totale % |
|-----------------------------|--|--------|----------|
| <i>Employment security</i> | Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita | 173 | 74,5 |
| | Efficaci politiche attive del lavoro | 30 | 13 |
| <i>Combination security</i> | Politiche sociali e sistemi previdenziali moderni | 29 | 12,5 |
| Totale | | 232 | 100 |

Si nota inoltre (Tab. 8) come in relazione alle aree suddette i destinatari avviati siano 10.087, di cui il 34,5% pari a 3.485 donne. In linea generale il numero percentuale dei destinatari rispecchia il peso delle dimensioni strategiche sopra riportato; interessante è tuttavia notare la prevalenza di destinatarie donne non solo tra i progetti diretti a favorire politiche sociali che permettano la conciliazione di vita privata e lavorativa e garantiscano il facile re-inserimento delle donne nel mercato del lavoro (area della *combination security*, 69,8% di destinatari donne), ma anche tra i progetti rivolti allo sviluppo di efficaci politiche attive del lavoro (54,4% dei destinatari relativi a tale dimensione).

⁴⁷ Nel primo biennio di avanzamento del PO FSE 2007/2013, la Provincia Autonoma di Bolzano ha pubblicato 4 bandi, di cui, tuttavia, l'ultimo, per il finanziamento di attività formative volte, in particolare, ad affrontare la crisi internazionale, non sarà oggetto di analisi in questa sezione, essendo i progetti presentati ancora in via di approvazione. Ad esso, tuttavia, è stato dedicato un breve approfondimento nella sezione finale del testo, per garantire uno studio del bando e delle sue potenzialità, nonché una prima analisi dei progetti presentati.

Tab 8 – Destinatari avviati per sesso e aree valutative

| Aree valutative | Dimensioni strategiche della flessicurezza | maschi | | femmine | | totale | |
|-----------------------------|--|--------|------|---------|------|--------|------|
| | | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| <i>Employment security</i> | Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita | 5.991 | 59,4 | 2587 | 25,6 | 8.578 | 85 |
| | Efficaci politiche attive del lavoro | 471 | 4,7 | 563 | 5,6 | 1.034 | 10,3 |
| <i>Combination security</i> | Politiche sociali e sistemi previdenziali moderni | 140 | 1,4 | 335 | 3,3 | 475 | 4,7 |
| Totale complessivo | | 6.602 | 65,5 | 3485 | 34,5 | 10.087 | 100 |

Approfondendo ulteriormente l'analisi, appare evidente come le tipologie d'intervento nelle quali si concentra il maggior numero di progetti sono quelle relative alla formazione, all'aggiornamento e alla riqualificazione professionale e tecnica per occupati (51,7% del totale). Si tratta di 120 progetti rivolti in gran parte a favorire complessivamente una maggiore attenzione alla valorizzazione personale e professionale (30,8%), all'aggiornamento delle qualifiche e l'acquisizione di nuove competenze dei lavoratori (16,6%), alla formazione di lavoratori, imprenditori e dirigenti di impresa, in particolare di PMI e imprese sociali (15,8%). Numerosi, seppure di incidenza minore rispetto agli altri, sono i progetti volti a favorire, attraverso la formazione, il re-inserimento lavorativo dei disoccupati (10,3%, pari a 24 progetti): questi progetti sono particolarmente coerenti con il concetto di sicurezza dell'occupazione espressa dalle politiche di *flexicurity*, in quanto sono diretti ad aumentare le opportunità di reimpiego delle persone fuoriuscite dal MdL, perché travolti da fattori di natura contingente (crisi economica) o perché appartenenti a categorie svantaggiate e quindi più a rischio.

Sempre nell'ambito della prima dimensione strategica della flessicurezza, numerose sono poi le attività a favore dello sviluppo di dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema formativo (9,1% pari a 21 progetti), mentre di peso minore, anche se degni di nota, sono gli 8 progetti di formazione nelle aziende nell'ambito della revisione e ottimizzazione di alcuni processi produttivi e/o organizzativi: questo tipo di formazione, tipica anche dei periodi di maggiore difficoltà dei sistemi economici, è coerente con le politiche di flessicurezza, dirette non solo a favorire la ricollocazione dei lavoratori fuoriusciti dal mercato, ma anche a ridurre i rischi di licenziamento collegati ai fenomeni di ristrutturazione dei processi produttivi.

Rispetto alle attività messe in campo a favore delle misure che ricadono nelle politiche attive del lavoro, anche se in totale meno numerose rispetto a quelle rivolte alla formazione continua e permanente, si evidenzia la prevalenza dei percorsi integrati per l'inserimento lavorativo, la creazione di impresa e l'autoimpiego (6,5% del totale, pari a 15 progetti). Di minor peso sono poi i progetti che realizzano azioni di orientamento, consulenza e informazione, work experiences, interventi per la stabilizzazione dei lavoratori e a supporto dello sviluppo e della qualificazione del sistema dei servizi dell'impiego.

Riguardo, infine, alle attività che vanno a favore delle politiche sociali e dello sviluppo di sistemi previdenziali moderni (terza dimensione strategica della flessicurezza), si nota come in prevalenza siano rivolte allo sviluppo di servizi di welfare (16 progetti,

pari al 6,9% del totale), e al re-inserimento lavorativo delle donne in un'ottica di conciliazione di tempi di vita e di lavoro (12 progetti pari a 5,2% del totale). Si è rilevata, invece, la presenza di un solo progetto per la conciliazione e la flessibilità nelle organizzazioni aziendali: questo dato, tuttavia, non può essere messo in luce come evidenza di uno scarso interesse a riguardo, in quanto, da un lato, lo stato di avanzamento del PO è ancora nella sua fase iniziale e, dall'altro, la Provincia agisce su tali tematiche, come sui è visto precedentemente, anche attraverso altri strumenti normativi e di indirizzo.

Tab. 9 - Progetti approvati per dimensioni strategiche e tipologia di intervento

| Dimensioni strategiche della flessicurezza | Tipologia di intervento | Totale | Totale % |
|--|--|--------|----------|
| Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita | Formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale e tecnica per occupati | 120 | 51,7 |
| | Attività formative nelle aziende in fase di ristrutturazione dei processi produttivi | 8 | 3,4 |
| | Formazione per il re-inserimento lavorativo dei disoccupati | 24 | 10,3 |
| | Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di formazione | 21 | 9,1 |
| | Incentivi alle persone per la formazione, il lavoro autonomo e la mobilità geografica | 0 | 0,0 |
| Efficaci politiche attive del lavoro | Orientamento, consulenza e informazione | 8 | 3,4 |
| | Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo, la creazione di impresa e l'autoimpiego | 15 | 6,5 |
| | Work experiences | 5 | 2,2 |
| | Interventi per la stabilizzazione dei lavoratori | 1 | 0,4 |
| | Incentivi alle imprese per l'occupazione, la job rotation e il job sharing; | 0 | 0,0 |
| | Dispositivi e strumenti a supporto dello sviluppo e della qualificazione del sistema dei servizi dell'impiego | 1 | 0,4 |
| Politiche sociali e sistemi previdenziali moderni | Servizi di welfare | 16 | 6,9 |
| | Interventi per la conciliazione e la flessibilità nelle organizzazioni aziendali | 1 | 0,4 |
| | Interventi rivolti al re-inserimento lavorativo delle donne in un'ottica di conciliazione di tempi di vita e di lavoro | 12 | 5,2 |
| Totale | | 232 | 100,0 |

Di seguito si riporta una tabella nella quale si articolano i progetti oggetto di approfondimento, rispetto sia alla tipologia di intervento che ai bandi attraverso i quali sono stati finanziati.

Si nota come la maggioranza dei progetti (47,8%) sia stata finanziata attraverso il primo bando, pubblicato il 3 luglio del 2007, quello peraltro caratterizzato dalla maggiore dotazione finanziaria, per un costo totale approvato pari a €18.856.815; anche rispetto al secondo bando si rileva la presenza di un'alta percentuale di progetti approvati

rientranti nell'area di approfondimento (40,1%) per un costo totale approvato pari a € 15.891.374: la maggioranza dei progetti, in entrambi i casi, ricade della dimensione "Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita" essendo molto numerosi i progetti diretti alla formazione continua e permanente dei lavoratori.

Di minore impatto rispetto alle tematiche in analisi sono invece i progetti finanziati attraverso il terzo bando, quello relativo ad azioni di sistema (12,1% dei progetti, per un costo totale approvato pari a € 1.000.000): tale dato appare legato, da un lato, alla minore dimensione finanziaria complessiva del bando, che ha portato all'approvazione di un numero inferiore di progetti rispetto agli altri due, dall'altro, alla particolare tipologia di progetti finanziabili, azioni di sistema, coerenti con un numero inferiore di tipologie di intervento individuate per l'analisi. In particolare la maggior parte dei progetti selezionati per l'analisi facenti capo al bando "azioni di sistema" (61%) riguarda la messa in atto di dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di formazione.

Tab. 10 - Progetti approvati per tipologia di intervento e bando di riferimento. V. a. e %.

| Tipologia di intervento | 03/07/2007 | | 08/04/2008 | | 09/09/2008 | | Totale |
|---|------------|------|------------|------|------------|------|--------|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | |
| Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita | | | | | | | |
| Formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale e tecnica per occupati | 64 | 57,7 | 55 | 59,1 | 1 | 3,6 | 120 |
| Formazione per il re-inserimento lavorativo dei disoccupati | 14 | 12,6 | 10 | 10,8 | | | 24 |
| Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di formazione | 3 | 2,7 | 1 | 1,1 | 17 | 60,7 | 21 |
| Attività formative nelle aziende in fase di ristrutturazione dei processi produttivi | 6 | 5,4 | 2 | 2,2 | | 0,0 | 8 |
| Efficaci politiche attive del lavoro | | | | | | | |
| Orientamento, consulenza e informazione | 2 | 1,8 | 4 | 4,3 | 2 | 7,1 | 8 |
| Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo, la creazione di impresa e l'autoimpiego | 6 | 5,4 | 6 | 6,5 | 3 | 10,7 | 15 |
| Work experiences | 2 | 1,8 | 3 | 3,2 | | | 5 |
| Interventi per la stabilizzazione dei lavoratori | 1 | 0,9 | | | | | 1 |
| Incentivi alle imprese per l'occupazione, la job rotation e il job sharing; | | | | | | | - |
| Dispositivi e strumenti a supporto dello sviluppo e della qualificazione del sistema dei servizi dell'impiego | | | | | 1 | 3,6 | 1 |
| Politiche sociali e sistemi previdenziali moderni | | | | | | | |
| Servizi di welfare | 8 | 7,2 | 4 | 4,3 | 4 | 14,3 | 16 |
| Interventi per la conciliazione e la flessibilità nelle organizzazioni aziendali | 1 | 0,9 | | 0,0 | | | 1 |

| | | | | | | | |
|--|-------------|-------|-------------|-------|------------|-------|-------------|
| Interventi rivolti al re-inserimento lavorativo delle donne in un'ottica di conciliazione di tempi di vita e di lavoro | 4 | 3,6 | 8 | 8,6 | | | 12 |
| Totale progetti approvati | 111 | 100,0 | 93 | 100,0 | 28 | 100,0 | 232 |
| Totale progetti approvati % | 47,8 | | 40,1 | | 12,1 | | 100,0 |
| Costo approvato | €18.856.815 | | €15.891.374 | | €1.000.000 | | €35.748.189 |

Il totale del costo approvato dalla Provincia a favore delle azioni riconducibili alla *flexicurity* è molto elevato, soprattutto in relazione al totale delle risorse impegnate attraverso i tre bandi (72,5%): chiaramente, come si è già visto sopra, questo è dovuto al numero elevato di progetti presi in considerazione nell'analisi. La maggioranza dei costi approvati per i progetti in analisi rientra, come logico, nella prima dimensione strategica della flessicurezza (76,1% del totale per progetti rientranti nell'area di analisi).

Tab. 11 – Costo approvato per dimensioni strategiche. V.a. e %.

| Dimensioni strategiche della flessicurezza | Costo approvato | Costo approvato % |
|--|-----------------|-------------------|
| Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita | €27.207.585 | 76,1 |
| Efficaci politiche attive del lavoro | €4.713.164 | 13,2 |
| Politiche sociali e sistemi previdenziali moderni | €3.827.440 | 10,7 |
| <i>Totale flexicurity</i> | € 35.748.189 | 100,0 |
| <i>Totale costi</i> | € 49.336.625 | |
| <i>Totale flexicurity/Totale costi (%)</i> | 72,5 | |

Per quanto concerne, infine, l'analisi dell'articolazione dei progetti per asse e relativi costi approvati, si nota come la concentrazione maggiore di progetti in analisi (50,9%), con il conseguente livello maggiore di costo (60,8% del totale), si rilevi in relazione all'Asse I Adattabilità, nel quale si concentrano la stragrande maggioranza dei progetti rientranti nella dimensione strategica "Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita", come era logico aspettarsi. Si nota, inoltre, sempre in relazione alla prima dimensione strategica presa in considerazione, la presenza di 35 progetti, pari al 21% del totale della dimensione, rientranti nell'Asse IV, Capitale umano: di questi 19 sono diretti alla formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale e tecnica per occupati e 16 alla messa in campo di dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di formazione.

Per la seconda dimensione strategica "Efficaci politiche attive del lavoro" la maggioranza dei progetti si concentra nell'Asse II Occupabilità, accessibilità, invecchiamento attivo (11 progetti pari al 36,7% del totale della dimensione), mentre per la terza "Politiche sociali e sistemi previdenziali moderni" il grosso dei progetti rientra nell'asse III Inclusione sociale (14 progetti pari al 48,2% del totale della dimensione).

Tab. 12 - Progetti approvati per tipologia di intervento, assi e costo approvato

| Dimensioni strategiche della flessicurezza | | I | II | III | IV | V | Totale |
|--|----|------------|-----------|-----------|-----------|--------|------------|
| Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita | n. | 107 | 22 | 7 | 35 | 2 | 173 |
| | € | 19.746.172 | 2.802.767 | 1.252.849 | 3.330.796 | 75.000 | 27.207.585 |
| Efficaci politiche attive del lavoro | n. | 9 | 11 | 6 | 4 | | 30 |
| | € | 1.912.301 | 1.644.760 | 534.306 | 621.796 | | 4.713.164 |
| Politiche sociali e sistemi previdenziali moderni | n. | 2 | 13 | 14 | | | 29 |
| | € | 60.000 | 1.781.535 | 1.985.905 | | | 3.827.440 |
| Totale complessivo | n. | 118 | 46 | 27 | 39 | 2 | 232 |
| | € | 21.718.473 | 6.229.062 | 3.773.061 | 3.952.592 | 75.000 | 35.748.189 |
| Totale % | n. | 50,9 | 19,8 | 11,6 | 16,8 | 0,9 | 100,0 |
| | € | 60,8 | 17,4 | 10,6 | 11,1 | 0,2 | 100,0 |

Appare dunque evidente come la coerenza messa in luce in fase di analisi del PO FSE 2007/2013 della Provincia Autonoma di Bolzano rispetto ai temi chiave della *flexicurity* sia fortemente confermata dall'analisi dei progetti approvati, con una concentrazione dei progetti che risponde, grosso modo, all'articolazione riportata di seguito:

- Strategie di apprendimento tutto l'arco della vita: assi I e IV
- Efficaci politiche attive del lavoro: assi I e II
- Politiche sociali e sistemi previdenziali moderni: assi II e III

L'importanza particolare assegnata dal territorio della Provincia ai temi del lavoro e della conoscenza attraverso il PO FSE 2007/2013 appare, dunque, fortemente confermata dall'analisi dei progetti finora approvati in un'ottica di flessicurezza: la maggioranza di questi (70,7%) è infatti coerente con un approccio diretto ad aumentare la sicurezza dell'occupazione, attraverso azioni formative volte all'acquisizione e all'ampliamento delle capacità e competenze professionali, e alla sicurezza derivante dalla possibilità di conciliare il lavoro con le molteplici altre dimensioni della vita personale e familiare di coloro che lavorano.

La programmazione provinciale e le specifiche tipologie di progetti finanziati sembrano rispondere, dunque, in maniera adeguata alle indicazioni provenienti dal contesto, estremamente positivo dal punto di vista degli indicatori del lavoro, ma con livelli di flessibilità in aumento. L'aumento della flessibilità nel mercato del lavoro, rilevata anche nella Provincia di Bolzano (soprattutto in relazione alla congiuntura economico-finanziaria internazionale) sembra, infatti, essere bilanciato da adeguate misure volte all'incremento della sicurezza sociale, dell'adattabilità e dell'occupabilità dei lavoratori, le quali, affiancate dalle necessarie misure di sostegno al reddito (decise, come si è visto, in prevalenza a livello nazionale), potrebbero ridurre i pericoli di segmentazione legati ai mutamenti del mercato del lavoro e generare allo stesso tempo un processo virtuoso in grado di autoalimentarsi.

2.3.3 Il bando anticrisi

In questa sezione si analizza brevemente il quarto bando a valere sul FSE 2007/2013, per il quale non è ancora possibile ragionare in termini di progetti approvati, ma che tuttavia, nell'ambito dell'analisi che qui stiamo conducendo, si presenta estremamente interessante dal punto di vista dei contenuti e dei progetti presentati.

Attraverso il bando FSE di finanziamento di progetti formativi per il biennio 2009-2010 pubblicato dall'Amministrazione provinciale il 3 marzo 2009, la Provincia intende finanziare, con una disposizione finanziaria pari a 13 milioni di euro, un pacchetto di interventi a favore di lavoratori e aziende. Le azioni formative sono prevalentemente concentrate sugli assi Adattabilità (6,7 milioni €) e Occupabilità (3,6 milioni) del programma operativo provinciale.

Oltre agli obiettivi trasversali presenti anche nei bandi precedenti, *Pari opportunità tra uomini e donne e non discriminazione, Innovazione e Sviluppo locale sostenibile*, viene prevista una particolare priorità di bando, che, considerata la situazione di crisi economica, prevede un ulteriore punteggio premiante per quelle operazioni, rivolte ad imprese ed a settori che presentano segnali di crisi sul territorio provinciale. Tali operazioni devono prevedere attività formative e/o di accompagnamento rivolte alla riqualificazione e all'innalzamento delle competenze di lavoratori e degli imprenditori. Parallelamente, in accordo con lo spirito di fondo, che sottende l'Anno europeo 2009 della creatività e della innovazione e nel rispetto del principio che l'innovazione, l'adattabilità e l'innalzamento delle conoscenze sono elementi per superare l'attuale crisi economica, il bando prevede di assegnare un punteggio premiante ai progetti formativi in imprese coinvolte in processi di riorganizzazione della filiera produttiva, della struttura aziendale, di innovazione tecnologica, di riconversione per il risparmio energetico, e in progetti di ricerca e sviluppo.

Di particolare interesse sono le priorità per obiettivo specifico, che sono riportate nel riquadro sotto.

Asse I Adattabilità

a. Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori

1. interventi formativi rivolti a persone over 45 (in particolare donne) occupate in ambiti oggetto di cambiamenti nei sistemi produttivi e/o in settori colpiti da crisi economica.
2. progetti rivolti ai lavoratori con contratti di lavoro precari e/o atipici e/o flessibili (part-time, stagionali) con particolare rilevanza a coloro che sono presenti in settori colpiti da crisi economica.
3. interventi formativi rivolti ad occupati in settori produttivi che sono fortemente esposti alla concorrenza internazionale e a fenomeni di delocalizzazione produttiva
4. progetti relativi alle microimprese

b. Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro

1. progetti mirati al rafforzamento delle competenze tecniche in materia ambientale e/o della società dell'informazione in raccordo con le mutazioni economiche del territorio.
2. progetti finalizzati a favorire i cambiamenti tecnico organizzativi nelle PMI e micro imprese, sia agendo sull'innovazione e sulla modernizzazione degli assetti organizzativi, che favorendo la conciliazione tra tempi di lavoro e tempi familiari.

c. Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità

1. progetti che mirano allo sviluppo sostenibile e/o all'uso e/o alla diffusione di nuove conoscenze tecnologiche ed organizzative
2. progetti rivolti ad aziende/settori interessati da processi di ristrutturazione (es. mobilità, CIGS, ...)
3. progetti relativi a imprese in fase di avvio operanti nei settori a maggiori tassi/contenuti di innovazione
4. progetti che prevedono partenariati con istituti di ricerca
5. progetti che prevedono lo sviluppo del lavoro autonomo
6. promozione di spin off e spin out da istituti di ricerca e imprese (sensibilizzazione, realizzazione di prototipi, tutoring, sostegno manageriale e tecnologico ai potenziali soggetti imprenditori)

Asse II Occupabilità, accessibilità, invecchiamento attivo

d. Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro

1. progetti formativi e/o di accompagnamento con particolare riferimento a settori in crisi, che valorizzano il contributo delle parti sociali e degli imprenditori attraverso un percorso di coinvolgimento attivo.

e. Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese

1. progetti che concorrono a promuovere l'invecchiamento attivo ed ad elevare il tasso di occupazione delle lavoratrici e dei lavoratori over 50
2. progetti che prevedono lo sviluppo del lavoro autonomo o l'avvio di imprese da parte di persone over 50, in particolare per la creazione di nuove imprese sociali, da parte di persone che abbiano sviluppato delle competenze manageriali
3. interventi integrati (diagnosi delle competenze, orientamento lavorativo, integrazione delle competenze, sostegno e accompagnamento alla fase di transizione lavorativa e nel periodo di primo inserimento, ecc.), rivolti a disoccupati, inoccupati, lavoratori in CIGO e CIGS, iscritti nelle liste di mobilità

f. Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere

1. progetti che concorrono a rafforzare l'accessibilità delle donne al mercato del lavoro anche attraverso azioni volte a superare gli stereotipi di genere.

Asse III Inclusione sociale

g. Sviluppare percorsi d'integrazione e migliorare il (re) inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro

1. progetti che prevedono misure di mantenimento a seguito dell'inserimento lavorativo
2. servizi e percorsi di accompagnamento integrati e di supporto finalizzati all'inserimento e al rafforzamento occupazionale che includano la formazione linguistica e professionale, la dimensione familiare, sociale e culturale con il coinvolgimento di servizi di intermediazione lavorativa.

Asse IV Capitale umano

h. Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento

1. progetti elaborati e realizzati in collaborazione con le parti sociali
2. progetti che promuovano passaggi tra i vari percorsi di istruzione/ formazione/ lavoro
3. interventi finalizzati ad elevare il grado di integrazione fra domanda e offerta di lavoro

i. Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza

1. progetti che favoriscono l'integrazione tra i percorsi scolastici e la formazione professionale
2. progetti che prevedono il rafforzamento del sistema di offerta formativa post-diploma e postqualifica
3. progetti che prevedono l'integrazione fra soggetti istituzionali e partenariato sociale
4. percorsi formativi strettamente collegati ai fabbisogni del territorio che favoriscano l'inserimento nel mondo del lavoro attraverso una formazione e un aggiornamento continuo delle competenze
5. realizzazione degli IFTS

l. Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione

1. progetti che potenzino la ricerca scientifica e l'innovazione e l'integrazione fra questi
2. progetti che mirano alla formazione di risorse umane qualificate , soprattutto nell'ambito delle discipline tecnico-scientifiche

Come appare evidente, si pone un'attenzione particolare a quelle categorie maggiormente colpite dalla crisi economica, come i lavoratori sospesi o a rischio di espulsione dai processi produttivi (ancora in costanza di rapporto di lavoro) e i lavoratori già espulsi dai processi produttivi. Gli interventi, a seconda della tipologia dei lavoratori, sono differenziati in due macrotipologie: per i lavoratori sospesi si punta ad utilizzare il periodo di sospensione per attivare percorsi di riqualificazione e aggiornamento delle competenze professionali in coerenza con l'evoluzione del profilo aziendale, mentre per i lavoratori espulsi dai processi produttivi l'obiettivo è attivare percorsi integrati di formazione e accompagnamento per la ricollocazione al lavoro. Parallelamente alle priorità anticrisi, il bando punta a finanziare progetti formativi in imprese coinvolte in processi di riorganizzazione della filiera produttiva, della struttura aziendale, di innovazione tecnologica, di riconversione per il risparmio energetico, e in progetti di ricerca e sviluppo.

Le proposte di progetto, presentate entro il 15 aprile 2009, sono state in totale 172 per un costo totale presentato pari a totale 41.924.845: si rileva, dunque, una risposta molto elevata da parte delle aziende in difficoltà, le quali hanno visto nel bando un'opportunità da non perdere per affrontare agevolmente il periodo di crisi che si trovano ad affrontare. Chiaramente, rispetto alle risorse messe in campo, solo il 31% delle proposte progettuali potrà essere finanziato, anche se, sulla base degli accordi sulle misure anticrisi conclusi recentemente, la Provincia continuerà ad ampliare il raggio d'azione delle misure attivate tramite questo bando attraverso ulteriori finanziamento a valere sul FSE.

Tab. 13 - "Bando anticrisi": progetti presentati per costo totale presentato

| Asse | n. progetti presentati | | costo totale presentato | |
|--------------------|------------------------|-------|-------------------------|-------|
| | v.a. | % | v.a. | % |
| I | 75 | 43,6 | €21.219.563 | 50,6 |
| II | 43 | 25,0 | €9.930.572 | 23,7 |
| III | 13 | 7,6 | €2.066.049 | 4,9 |
| IV | 41 | 23,8 | €8.708.660 | 20,8 |
| Totale complessivo | 172 | 100,0 | €41.924.845 | 100,0 |

I progetti presentati, come mostra la tabella riportata sopra, rientrano in prevalenza nell'asse I (43,6%), che anche rispetto al costo presentato rappresenta quello di maggior peso (50,6% del totale) con progetti presentati mediamente più costosi di quelli relativi agli altri assi (in media €282.928 a progetto): tale elemento è comunque completamente coerente sia con la maggiore dotazione finanziaria che con le particolari finalità anticrisi definite per l'asse nell'ambito del bando. Numerosi sono anche i progetti relativi all'asse II (43, pari al 25% dei progetti presentati), con un peso economico pari al 23,7% del costo totale presentato (costo medio per progetto pari a €230.944): anche in questo caso il bando sottolinea come gli interventi finanziati siano prioritariamente rivolti ai settori in crisi e alle tipologie di lavoratori più colpiti dagli eventi congiunturali. Il 23,8% dei progetti, invece, ricade sull'asse IV, con un costo totale pari al 20,8% del totale (costo medio per progetto pari a €212.406), mentre di numero inferiore sono i progetti presentati nell'ambito dell'asse III, dotato della disposizione finanziaria minore nell'ambito del bando: in questo caso, infatti, i progetti presentati sono stati 13, pari al

7,6% del totale, con un peso economico pari solo al 4,9% del costo totale presentato (costo medio per progetto pari a €158.927).

Dall'analisi dei progetti presentati in risposta al bando anticrisi della Provincia Autonoma di Bolzano, si evidenzia, dunque, una risposta forte da parte del territorio alto-atesino, che coglie ampiamente l'occasione posta dal FSE, cercando di affrontare la crisi economico-finanziaria internazionale attraverso un approccio dal basso e una strategia fondata sulla formazione continua e sulle politiche attive del lavoro. Da un lato, infatti, l'aumento delle competenze e delle capacità professionali attraverso la formazione e il rafforzamento dell'efficacia delle politiche attive garantiscono una più facile la transizione tra diversi posti di lavoro e, dall'altro, il sostegno all'anticipazione e alla gestione dei cambiamenti, con la promozione della competitività e dell'invecchiamento attivo dei lavoratori nelle aziende, permettono alle aziende di affrontare la crisi economica attraverso strategie di innovazione con ricadute positive sul territorio anche nel lungo periodo.

3. LE COMPETENZE COME CHIAVE PER IL MIGLIORAMENTO QUALITATIVO E QUANTITATIVO DELL'OCCUPAZIONE

3.1 Introduzione

Il tema delle **competenze** è diventato in questi ultimi anni un elemento di fondamentale importanza per l'innovazione e la crescita dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro.

Gli orientamenti e i dispositivi adottati in ambito europeo e in ambito nazionale si pongono l'obiettivo di puntare alla costruzione di sistemi che promuovano l'apprendimento permanente e l'aumento della mobilità e dell'integrazione sociale dei lavoratori e dei discenti in una prospettiva di trasparenza e comparabilità degli apprendimenti e delle competenze.

A livello europeo uno dei pilastri su cui poggia il piano di ripresa economica in risposta alla crisi è quello dell'investimento sul capitale umano, sia per contribuire a proteggere l'occupazione, sia per promuovere prospettive occupazionali a lungo termine attraverso la creazione e il rafforzamento delle competenze, adatte alle nuove esigenze. In particolare si sottolinea la necessità di attuare un coinvolgimento attivo e politiche integrate di flessicurezza, incentrate su misure di attivazione, riqualificazione e aggiornamento delle competenze, al fine di migliorare l'occupabilità, assicurare un reinserimento rapido nel mondo del lavoro dei lavoratrici e lavoratori giudicati in esubero ed evitare la disoccupazione di lunga durata.

Il Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 afferma come il Piano europeo di ripresa economica costituisce un quadro coerente per l'azione da intraprendere a livello dell'Unione e per le misure adottate dai singoli Stati membri, in considerazione della situazione di ciascuno. Viene inoltre ribadito che le misure da attivare saranno accompagnate da uno sforzo più intenso di attuazione delle riforme strutturali nell'ambito della strategia di Lisbona.

Ancora una volta si conferma come l'investimento sulle risorse umane appaia prioritario, che il sostegno e la promozione dell'occupazione richiedono specifiche strategie a breve, medio e lungo termine, volte a dotare il ciascun paese di lavoratrici e lavoratori in possesso di qualificazioni adeguate non solo alla struttura e alle caratteristiche attuali del sistema produttivo, ma anche alle sue prospettive di sviluppo e di cambiamento tecnologico ed organizzativo come risposta alla crisi.

Permane fondamentale il concetto di occupabilità come l'insieme delle capacità/competenze utili a che il soggetto possa immettersi o restare nel mondo del lavoro, ovvero di conseguire e conservare un'occupazione. In questa chiave le competenze diventano gli elementi che connotano l'abilità del soggetto di combinare e coordinare conoscenze, risorse, capacità al fine di predisporre ed attuare piani di intervento efficaci per affrontare l'evolversi ed il mutare delle situazioni.

Tradurre il tema delle competenze in termini operativi richiama sul piano individuale la necessità di strategie di sviluppo, di miglioramento e di aggiornamento continuo e allo stesso modo l'integrazione delle stesse nel contesto organizzativo. Assicurare nuove

competenze per una nuova competitività consente dunque acquisizione di nuovi vantaggi competitivi e colloca sullo stesso piano sia le competenze tecnico lavorative sia gli elementi base e strategici che concorrono alle competenze chiave per l'occupabilità.

In quest'ottica, si evidenzia tra le politiche attive del lavoro la formazione volta a favorire gli adeguamenti dell'offerta di lavoro in termini di caratteristiche qualitative per fare in modo che le competenze individuate come bagaglio di saperi e abilità dei lavoratori corrispondano a quel mix di competenze richieste dalle imprese. La crescente incertezza e imprevedibilità dei mercati dei prodotti e del lavoro, da una parte, e le maggiori dinamiche dell'innovazione e della conoscenza dei processi economici, dall'altra, rappresentano un'enorme sfida in particolare per la capacità di individuare con precisione gli obiettivi e i beneficiari della formazione. Intanto cambia la funzione della formazione a fronte del sempre più rapido invecchiamento del sapere, il fatto di "fare scorta" di conoscenze non ha più l'importanza e l'efficacia che aveva avuto finora. Si rende quindi necessaria una formazione permanente, ovvero un apprendimento durante l'intero corso della vita, che è strettamente connesso al cambiamento dei contenuti e delle forme di erogazione della formazione.

Agire attraverso la formazione comporta la messa in campo di interventi diversificati che, per aumentare la probabilità di efficacia, devono essere calibrati in funzione di potenziali macro-target di beneficiari:

- lavoratori/trici coinvolti in azioni di ristrutturazione aziendale e che quindi necessitano di un adeguamento in termini di competenze;
- lavoratori/trici che ai fini di un collocamento della propria impresa in situazioni di maggior vantaggio competitivo (immediato o a medio termine) necessitano di una manutenzione (acquisizione o aggiornamento) delle competenze;
- lavoratori/trice che per caratteristica personale/professionale o per il crollo della domanda devono essere ricollocati e che necessitano di una riqualificazione delle proprie competenze;
- lavoratori/trici temporanei (con contratti atipici) che per rispondere alla precarietà devono saper diversificare le proprie competenze.

Partendo da questa prospettiva le competenze diventano:

- per il mondo del lavoro, la risorsa chiave-strategica per la competitività delle imprese e delle organizzazioni;
- per il sistema istruzione e formazione professionale, gli obiettivi formativi prevalenti/rilevanti che guidano gli stessi processi di insegnamento e apprendimento;
- per le persone, fattore di adattabilità, occupabilità, sviluppo professionale e patrimonio individuale da accertare, valorizzare, certificare e riconoscere.

Diventa quindi prioritario per il contesto provinciale promuovere un programma d'azione che metta al centro aree di competenze con caratteristiche di attualità ed efficacia in termini di contributo all'aumento della competitività del sistema produttivo locale.

3.2 Il livello di intervento europeo

Per fronteggiare la crisi che sta investendo in maniera significativa l'economia mondiale la Commissione Europea ha varato alla fine dello scorso anno "Il piano europeo di ripresa economica"⁴⁸, che rappresenta una risposta alla congiuntura economica attuale. Il piano poggia su due pilastri fondamentali: il primo è rappresentato da un forte apporto di potere d'acquisto nell'economia per rilanciare la domanda e far rinascere la fiducia nei consumatori; il secondo pilastro è fondato sulla necessità di un'azione a breve termine volta a rafforzare la competitività a lungo termine dell'Europa. Il piano quindi rappresenta un'iniziativa di sostegno all'occupazione di ampia portata mirando a promuovere l'occupazione e la reintegrazione nel mercato del lavoro dei lavoratori dichiarati in esubero mediante provvedimenti di attivazione, riqualificazione professionale e potenziamento delle capacità professionali. Allo stesso modo l'Europa collega l'incentivo finanziario e le azioni da sviluppare nei quattro settori prioritari della Strategia di Lisbona: persone, imprese, infrastrutture e energia, ricerca e innovazione.

Il rallentamento economico attuale sottolinea innanzitutto la necessità di raddoppiare gli sforzi verso due domande strategiche chiare: l'applicazione di un approccio integrato in materia di flessicurezza da una parte e il miglioramento e adeguamento delle nuove competenze dall'altro. La flessicurezza è fondamentale per facilitare e proteggere le transizioni professionali; l'adeguamento delle competenze è un elemento indispensabile per permettere ai disoccupati e alle persone che non sono più nel mercato del lavoro di accedere ad un lavoro o di migliorare la loro capacità di inserimento professionale. Da questo punto di vista l'acquisizione di nuove capacità e competenze per sfruttare appieno il potenziale di ripresa costituisce un obiettivo prioritario e una sfida per l'UE e le autorità pubbliche nazionali, per i soggetti erogatori di istruzione e formazione, per le imprese, per i lavoratori e gli studenti.

Per restare produttivi e competitivi, i paesi dell'UE sono chiamati ad adeguarsi al cambiamento e a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il rapido evolversi della situazione deve indurre i paesi europei ad assumere un atteggiamento capace di anticipare il cambiamento per essere meglio preparati ad affrontare le sfide future. Per questo motivo gli Stati membri dell'UE hanno invitato la Commissione europea a riferire sul futuro fabbisogno di qualifiche in Europa, da qui al 2020 attraverso l'iniziativa "Nuove competenze per nuovi lavori" che dovrebbe contribuire a:

- migliorare la capacità di prevedere ed equilibrare domanda e offerta di lavoro nell'UE;
- conseguire gli obiettivi fissati nella Strategia europea per la crescita e l'occupazione;
- usare al meglio le iniziative e gli strumenti esistenti;
- raccogliere risultati confrontabili a livello europeo;
- promuovere un mercato del lavoro con impieghi e corsi di formazione che corrispondano alle esigenze e aspirazioni di mobilità professionale dei cittadini europei.

⁴⁸ Bruxelles, 26.11.2008 COM(2008) 800 definitivo.

L'acquisizione di nuove competenze riveste un'importanza cruciale per la crescita e la produttività poiché rafforzano la capacità della manodopera di adattarsi ai rapidi cambiamenti tecnologici e all'innovazione continua per il miglioramento della capacità d'inserimento professionale. Il miglioramento dell'occupabilità è una delle priorità essenziali per far fronte agli effetti del rallentamento economico attuale e per mettere l'Europa sulla via della ripresa. I sistemi d'istruzione, educazione e formazione devono produrre nuove capacità professionali per rispondere alla natura di nuovi posti di lavoro che si prevede saranno creati oltre che per migliorare l'adattabilità e l'occupabilità degli adulti che già fanno parte della forza lavoro. Per far fronte alla disoccupazione occorre quindi abbinare meglio le capacità professionali ai posti di lavoro e per far questo l'Europa spinge a che ogni Paese Membro sappia prevedere, anticipare e accordare le competenze future con le esigenze del mercato come presupposto della concezione di politiche efficienti in materia di occupazione, istruzione e formazione e delle scelte professionali individuali.

La Commissione rispetto alle esigenze del mercato del lavoro fino al 2020 ravvisa tre conclusioni essenziali:

- in primo luogo nel medio e lungo termine esiste in Europa un notevole potenziale per la creazione di posti di lavoro tanto aggiuntivi quanto alternativi (i settori trainanti saranno: i servizi alle persone, l'assistenza sanitaria e sociale, il settore alberghiero, la ristorazione, i servizi alle imprese come IT, assicurazione e consulenza);
- in secondo luogo il fabbisogno di capacità professionali, competenze e qualifiche aumenterà in modo significativo per ogni tipo e ad ogni livello di occupazione;
- in terzo luogo è necessario garantire una migliore corrispondenza nel lungo termine fra l'offerta di competenze e la domanda del mercato del lavoro.

Del resto già attraverso la Risoluzione del Consiglio "Nuove competenze per nuovi lavori" si invitano gli Stati membri ad innalzare il livello globale di competenze con priorità all'istruzione e alla formazione delle persone poco qualificate e delle altre persone maggiormente a rischio di esclusione economica e sociale. I destinatari di queste misure sono i giovani che abbandonano la scuola, i lavoratori anziani, i disoccupati di lunga durata, le donne che cercano di reinserirsi nel mercato del lavoro, i migranti e le persone con disabilità.

Misure volte allo sviluppo della formazione professionale continua rivestono in questo contesto un'importanza strategica; la partecipazione ad azioni formative che accompagnano tutto l'arco della vita in una prospettiva di apprendimento permanente sono necessarie per abbinare le capacità professionali possedute alle offerte di lavoro attuali e orientare meglio lo sviluppo di tali capacità così da migliorare le prospettive di lavoro a lungo termine.

L'acquisizione di nuove competenze rappresenta dunque una sfida per il "*policy-making*" europeo, per raggiungere una maggiore coesione sociale da una parte e gli obiettivi economici di competitività dall'altra. Inoltre l'uso delle tecnologie, la globalizzazione, la crescente competitività ed altre variabili determineranno l'evoluzione delle competenze richieste ai lavoratori europei e proprio per questo

saranno richiesti aggiornamenti e formazione continui e mirati per le singole professioni.

3.2.1 Uno scenario sul fabbisogno di competenze

Un recente studio del Cedefop⁴⁹ (Centro Europeo per lo Sviluppo della Formazione Professionale) ha presentato uno studio sulle previsioni riguardanti i fabbisogni di competenza all'orizzonte del 2015. Le previsioni del Cedefop mostrano come la lunga transizione dei paesi europei verso un'economia sempre meno imperniata sul settore primario e verso un'industria sempre più orientata verso i servizi non sia ancora compiuta. Lo studio giunge, dunque alla conclusione che la domanda di competenze e qualifiche aumenta nella maggior parte dei settori professionali, ivi compresi gli impieghi meno qualificati, in ragione dello sviluppo crescente del settore dei servizi e dei radicali cambiamenti tecnologici e organizzativi.

Nel prossimo decennio si assisterà ad una domanda crescente di forza lavoro altamente qualificata e flessibile e ad un aumento dei lavori per i quali le competenze sono determinanti. Diversi sono i fattori che incentiveranno la domanda di competenze sempre più adeguate: la globalizzazione e i maggiori scambi internazionali, l'applicazione di sempre più nuove tecnologie, il passaggio alla *green economy* e i cambiamenti nell'organizzazione del lavoro.

La maggior parte delle attività che richiedono competenze di tipo non manuale richiederanno personale molto qualificato; i lavoratori con un livello d'istruzione medio svolgeranno sempre di più lavori qualificati. Poiché il tasso d'istruzione complessivo aumenta a un ritmo più elevato rispetto ai cambiamenti del mercato del lavoro, soltanto la metà delle occupazioni elementari saranno svolte da lavoratori con un livello basso di istruzione.

Nel settore terziario si rileva una chiara tendenza all'ampliamento delle competenze professionali richieste ad ogni livello occupazionale, connessa a mansioni non di ordinaria amministrazione. I professionisti delle TIC devono ad esempio sviluppare capacità nel campo del marketing o della gestione, mentre i lavoratori del terziario devono sviluppare capacità professionali relative all'attenzione per le esigenze dei clienti e all'alfabetizzazione digitale. In vari settori ad elevata intensità di conoscenze occorrono tanto capacità gestionali quanto conoscenze scientifiche.

Ciò riflette la domanda crescente da parte dei datori di lavoro di competenze di base trasversali, quali capacità di risolvere problemi, capacità di analisi, di gestirsi autonomamente e di comunicare, competenze linguistiche e legate, più in generale, ad attività non routinarie.

In tale scenario si pone l'iniziativa "*Nuove competenze per nuovi lavori*", già richiamata, e rientra pienamente il campo d'azione del Fondo sociale europeo. La sfida, soprattutto nel periodo attuale, è quella non solo di creare delle condizioni facilitanti per dar seguito all'investimento formativo ma anche e soprattutto di fornire quel set di competenze ai

⁴⁹ *Future skill needs in Europe: mediumterm forecast*, Cedefop, 25.02.2008.

lavoratori e alle lavoratrici che risultino strettamente connesse a processi di ristrutturazione o di capitalizzazione dell'investimento in risorse umane.

3.3 Uno sguardo alla situazione italiana

Il tema del capitale umano è ormai entrato stabilmente nel dibattito politico europeo e italiano, ponendo la formazione come uno dei principali fattori di sviluppo economico e sociale.

Tuttavia in Italia, come evidenziato dall'ultimo Rapporto Isfol sulla Formazione continua (2008), i livelli di partecipazione al *lifelong learning* da parte degli adulti occupati sono ancora largamente insufficienti mentre nel sistema produttivo italiano appare ancora scarso l'interesse nel promuovere lo sviluppo delle competenze dei propri dipendenti. Con il 32% di imprese formatrici sul totale delle imprese, l'Italia infatti occupa una posizione molto bassa nella graduatoria europea: al 25° posto nell'Europa a 27 Paesi (quindi terz'ultimi). Una crescita insufficiente che indebolisce le imprese nel processo di recupero di competitività a livello internazionale. Rispetto alla partecipazione alle attività formative: sono circa due milioni e mezzo (pari al 29% rispetto al 33% della media comunitaria) i lavoratori che hanno partecipato ai corsi di formazione offerti dalle imprese in Italia; un dato vicino alla media comunitaria ma che tuttavia mostra divari di genere e di età nell'accesso ai corsi.

La consapevolezza del ritardo italiano nella partecipazione dei lavoratori ad azioni di formazione è presente nel recente documento governativo, il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*⁵⁰, in cui si parla di un diritto di “nuova generazione”, ancora poco effettivo in Italia, quello all'incremento delle conoscenze e delle competenze lungo tutto l'arco della vita quale vera garanzia di stabilità occupazionale e di espressione delle proprie potenzialità. In particolare, nel capitolo riguardante “Il nuovo modello delle opportunità” si evidenziano in particolare tre linee di riforma del tradizionale sistema di formazione affinché migliori radicalmente il rapporto tra la spesa e la resa in termini di effettiva capacità di incremento delle competenze:

- il lavoro deve essere considerato parte essenziale di tutto il percorso educativo di una persona;
- l'impresa, l'ambiente produttivo, appaiono il contesto più idoneo per lo sviluppo delle professionalità;
- la certificazione formale deve interessare la reale verifica delle conoscenze, delle competenze e delle esperienze di un lavoratore a prescindere dai corsi frequentati che possono al più costituire mezzo e non prova per l'acquisizione di esse.

Centrale diventa quindi la valenza educativa e formativa di tutte le esperienze lavorative che deve trovare compimento attraverso una integrazione sostanziale tra i sistemi educativi e formativi e il mercato del lavoro valorizzando modelli di apprendimento che possono consentire non soltanto la professionalizzazione, ma anche l'acquisizione di

⁵⁰ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, Roma, 2009

titoli di studio di livello secondario o terziario. La sfida è quella di un'integrazione sempre più stretta fra l'istruzione, la formazione ed il lavoro per valorizzare e non disperdere il patrimonio individuale di competenze accumulato e accumulabile.

Condizione necessaria per la piena integrazione fra i sistemi sono la trasparenza ed il riconoscimento delle competenze al fine di favorire una migliore e maggiore trasferibilità e spendibilità delle stesse nei percorsi professionali e/o formativi. Relativamente al processo di costruzione di un modello di certificazione dei processi formativi e alla definizione di standard minimi di competenze oggi l'Italia sta ancora lavorando. Le difficoltà sono dovute al decentramento in atto di poteri dallo Stato alle Regioni che ridefinisce ruoli e responsabilità degli Enti locali. Nel "Documento tecnico per la definizione degli standard formativi", approvato dalla conferenza Stato-Regioni il 15 gennaio 2004, si pongono le basi per la definizione degli Standard Formativi minimi, al fine di consentire il riconoscimento a livello nazionale dei crediti, delle certificazioni e dei titoli, per assicurare i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici e realizzare, così, un'offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione.

Sono ormai poste le basi per la nascita di un sistema nazionale degli standard di competenze acquisite in contesti di studio e/o di lavoro. Tale sistema deve:

- garantire il riconoscimento delle competenze acquisite in diversi contesti (istruzione, formazione professionale, lavoro, autoformazione);
- valorizzare il sistema integrato di acquisizione di competenze e professionalità (scuola/formazione/lavoro);
- affermare il principio di capitalizzazione dell'esperienza.

Il lavoro di costruzione del sistema nazionale degli standard minimi professionali, formativi, di riconoscimento e certificazione delle competenze è comunque avviato. A tale scopo è stato costituito il *Tavolo unico nazionale* sul "Sistema di standard minimi professionali, di riconoscimento e certificazione delle competenze e di standard formativi" che sta procedendo ad una prima declinazione di standard nazionali condivisi, a partire da quelli professionali, la cui riflessione, oggi, è focalizzata sull'articolazione e condivisione dell'architettura dello standard professionale e, quindi, sulla definizione del relativo format da adottare a livello nazionale.

3.4 La strategia della Provincia Autonoma di Bolzano sul tema dell'adattabilità

L'analisi valutativa che viene svolta, non può non tener conto dell'andamento del mercato del lavoro provinciale e dei nuovi fabbisogni di competenze dei lavoratori. Come evidenziato dalle ultime elaborazioni dell'Astat⁵¹ il tasso di attività⁵² per la Provincia di Bolzano, ammonta nel 2008 al 72,3% mentre si evidenzia la sostanziale differenza fra il tasso di attività delle donne e quello degli uomini, rispettivamente il 63,7% e l'80,7%. Questi risultati pongono la Provincia in linea con l'Obiettivo

⁵¹ Astat Info n. 31 "Occupati e disoccupati in provincia di Bolzano" Giugno 2009.

⁵² Calcolato come la % delle forze di lavoro sul totale delle persone residenti in età tra 15 e 64 anni inclusi

dell'Unione Europea⁵³ fissato per il 2010 con la Strategia di Lisbona e orientata verso politiche che privilegiano approcci preventivi finalizzati a prevenire alcune criticità che attengono principalmente al miglioramento dei processi di matching fra una domanda di lavoro a bassa qualificazione e una offerta di lavoro che registra positivi incrementi di qualificazione formale e un peggioramento delle prospettive occupazionali delle persone anziane. Anche se, come si è visto nella parte iniziale di questa Relazione valutativa, l'aggravarsi della crisi pone problemi di inserimento professionale a fasce di popolazione sinora non sfiorate da tali difficoltà (giovani, popolazione in possesso di titoli medio-alti).

Per fronteggiare l'urgente sfida dell'invecchiamento della popolazione è stato fissato a livello europeo, l'obiettivo di aumentare il tasso medio di occupazione degli anziani (uomini e donne dai 55 ai 64 anni) fino al 50% sempre entro il 2010. Dall'analisi per età sul mercato del lavoro provinciale emerge come il tasso di attività altissimo, in particolare per gli uomini, tra i 40 e i 44 anni (rispettivamente 97,9% e 97,2%) inizia a decrescere sensibilmente dai 55 anni con il 65,5% (per le donne con il 46,2%) raggiungendo il 34,5% tra i 60 e 64 anni. Da qui la necessità di riflettere sull'importanza dell'apprendimento lungo tutto l'arco della propria vita che rappresenta una sfida per la quale è necessario attuare a livello locale adeguati programmi, affinché le quote di partecipazione possano essere tradotte in mirati adeguamenti di qualificazione che tengano conto sia dell'ampliamento e del consolidamento delle competenze professionali sia dell'incremento della competitività di settori economici promettenti nell'ottica di una strategia concordata.

Per quanto riguarda l'occupazione femminile, sempre secondo la rilevazione Astat, in Provincia di Bolzano nell'anno 2008 più di 6 donne in età lavorativa su 10 erano occupate (63,7%). La Provincia di Bolzano ha quindi raggiunto e superato per la prima volta l'obiettivo di 60% fissato dall'Ue nel quadro della cosiddetta Strategia di Lisbona per l'anno 2010. Il tasso di attività femminile rileva una leggera flessione nelle classi d'età dai 30 ai 34 anni (74,4%) e dai 35 ai 39 anni (il 77,6%) periodo in cui diverse donne lasciano il mondo del lavoro per motivi familiari. Dall'analisi sul mercato del lavoro emerge anche che sono le donne quelle maggiormente occupate a tempo parziale (37,2%) rispetto agli uomini (4,8%) e che lavorano per l'84,7% nel settore del terziario. Relativamente alla qualificazione del lavoro femminile, l'Istituto della Promozione dei lavoratori ha recentemente pubblicato un rapporto⁵⁴ sulle differenze di genere nel mondo del lavoro dipendente in Alto Adige evidenziando come la spiccata connotazione di genere nella divisione del lavoro non retribuito (lavoro di cura di bambini ed anziani, e lavoro domestico), fa sì che il part-time rappresenti lo strumento principale per conciliare lavoro e famiglia. Ma questo, pur essendo a tutt'oggi considerato lo strumento migliore per conciliare impegni professionali e familiari comporta dei grossi rischi: si parla sempre più spesso, infatti, della "trappola del part-time", ovvero di una segregazione occupazionale doppia. La considerazione riguarda anche le donne con basse qualifiche che sono quelle maggiormente a rischio di restare "ingabbiate" all'interno di percorsi lavorativi meno tutelati e senza prospettive professionali.

⁵³ Tasso di occupazione totale al 70% e quello femminile al 60%.

⁵⁴ AFI IPL, *Differenze di genere nel mondo del lavoro dipendente in Alto Adige*, Bolzano, 2009

Relativamente al settore economico è quello terziario quello che vede la maggior parte degli occupati con il 68,9%; è questa una tendenza espressa ormai da più parti che evidenzia come nei prossimi decenni si assisterà ad una domanda crescente di forza lavoro altamente qualificata e flessibile e ad un aumento dei lavori per i quali le competenze sono essenziali e determinanti. In quest'ottica, il settore terziario rileva una chiara tendenza all'ampliamento delle competenze professionali richieste ad ogni livello occupazionale, connessa a mansioni non di ordinaria amministrazione e che richiedono attenzione per le esigenze dei clienti e alfabetizzazione digitale. Ciò rifletterà, dunque, la domanda crescente da parte dei datori di lavoro di competenze di base trasversali utili ai fini di un comportamento lavorativo e organizzativo efficace.

Relativamente alla partecipazione ad attività di formazione, uno studio recente⁵⁵ dell'Istituto della Promozione dei lavoratori riporta come nel 2007 il 45% dei lavoratori e delle lavoratrici dipendenti altoatesini/e ha preso parte ad iniziative di formazione continua organizzate a livello aziendale oppure ricercate di propria iniziativa in funzione della loro utilità per l'attività lavorativa. Dall'indagine emerge come non ci sono differenze tra uomini e donne nel dato relativo alla partecipazione alla formazione continua; mentre invece trovano conferma i già noti dati sulla selettività della formazione continua in funzione dell'età, del grado di istruzione e della qualifica posseduta. Le dimensioni dell'azienda e la sua appartenenza a determinati settori dell'economia sono a loro volta importanti variabili ai fini della partecipazione.

In sintesi si riportano le conclusioni cui giunge l'indagine, interessanti ai fini della nostra analisi, sulla partecipazione alle attività di formazione continua:

- il livello di partecipazione alla formazione continua raggiunge il 40% nella fascia d'età compresa tra 50 e 54 anni; il 38% per gli over 55 e il 37% per gli over 60;
- il basso livello d'istruzione e il basso inquadramento sono fattori decisivi per una limitata partecipazione alla formazione continua;
- i lavoratori e lavoratrici impiegati nei settori del turismo, dell'agricoltura, del commercio e dell'artigianato sono meno propensi ad accedere alle attività formative;
- la formazione continua è utilizzata soprattutto in orario di lavoro ed è finanziata dall'azienda.

Relativamente al numero dei corsi di formazione continua sul lavoro per la Provincia di Bolzano, si riportano i dati dell'Annuario Statistico Astat 2008 forniti dalle Ripartizioni provinciali per la formazione professionale e che riguardano gli interventi formativi rivolti all'aggiornamento, alla riqualificazione ed alla specializzazione dei lavoratori.

⁵⁵AFI IPL, *Formazione continua ed occupabilità dal punto di vista di lavoratori e lavoratrici dipendenti*, Bolzano, 2008.

**Tab.2 n. corsi di formazione continua sul lavoro e allievi per settore economico
Anno formativo 2007/2008 (v.a e %)**

| SETTORE | Corsi | % | Allievi | % |
|--------------------------------------|-------------|--------------|---------------|--------------|
| Agricoltura | 150 | 11,3 | 3.270 | 16,1 |
| Alberghiero | 37 | 2,8 | 470 | 2,3 |
| Industria e artigianato | 248 | 18,7 | 2.982 | 14,6 |
| Elettronica e informatica | 344 | 25,9 | 4.398 | 21,6 |
| Servizi, commercio e amministrazione | 336 | 25,3 | 4.355 | 21,4 |
| Sicurezza del lavoro | 94 | 7,1 | 3.361 | 16,5 |
| Sociale | 117 | 8,8 | 1.527 | 7,5 |
| Totale | 1326 | 100,0 | 20.363 | 100,0 |

FONTE: Annuario statistico Astat 2008

Come si evidenzia la maggior parte dei corsi attengono al settore dell'elettronica e informatica (25,9%) a seguire i servizi, commercio e amministrazione (25,35).

A conclusione di questa breve panoramica su mercato del lavoro e partecipazione ad attività di formazione continua nel territorio provinciale, appare molto utile riportare quali siano le aspettative da parte dei titolari e dipendenti di aziende locali rispetto alle caratteristiche di una "formazione ideale" illustrate nel rapporto di ricerca già menzionato sulla formazione continua in Alto Adige. Nonostante le caratteristiche di molteplicità, eterogeneità e talvolta ambivalenza, è possibile riconoscere alcune tendenze nel ricorso alla formazione: le piccole aziende intervistate mostrano un'evidente preferenza per le forme più personalizzate e flessibili di formazione, che consentono al lavoratore di applicare in azienda le conoscenze necessarie in breve tempo e in maniera mirata, senza interrompere i processi lavorativi. In queste forme di apprendimento ci si basa sulle conoscenze già possedute dai soggetti e sulla concreta situazione dell'azienda, tenendo conto di esigenze e aspettative specifiche. Il principale criterio alla base della scelta di qualsiasi intervento (ideale) di formazione è, dunque, la sua diretta applicabilità nell'attività lavorativa quotidiana, nell'ambito della quale è individuabile una sostanziale disponibilità a pagare di più per avere una formazione più efficace e personalizzata.

Sul tema specifico dello sviluppo delle competenze dei lavoratori nel giugno 2007 la Provincia Autonoma di Bolzano, l'area "Formazione Professionale Servizio Formazione continua sul Lavoro" ha elaborato un documento "*Sviluppo delle competenze: azioni realizzate e possibili ipotesi operative*" che illustra gli orientamenti e le indicazioni di riferimento per lo sviluppo delle competenze e le azioni realizzate e prospettate in proposito. Il documento concentra la propria attenzione sulla necessità di dare trasparenza e riconoscimento, visibilità e credibilità alle competenze acquisite e per consentire migliore e maggiore trasferibilità e spendibilità delle competenze nelle situazioni e nei percorsi professionali e/o formativi. Conclude con la riflessione che per rendere attuabile e possibile la trasparenza e il riconoscimento sono necessari protocolli comuni e condivisi tra attori istituzionali, tra soggetti sociali, tra soggetti istituzionali e sociali.

Il documento da conto, infine, dei diversi progetti che la Provincia di Bolzano ha svolto e che sono finalizzati allo sviluppo delle competenze ed alla costruzione di modelli, strumenti, dispositivi per formare, valorizzare e certificare le competenze⁵⁶.

Non si può non far riferimento in questo momento congiunturale di crisi alla proposta dell'Assessorato al Lavoro della Provincia Autonoma di Bolzano che ha costituito un tavolo concertativo locale che ha portato, in data 30 marzo 2009, alla stipula di un accordo trilaterale (parti sociali e attore pubblico)⁵⁷ per monitorare l'andamento della crisi occupazionale e di proporre misure idonee a promuovere politiche attive del lavoro. Il documento tra l'altro ribadisce la necessità di realizzare attività formative nell'ambito delle Ripartizioni per la formazione professionale (LP 40/1992; LP 29/1977), ma anche nel quadro dei programmi FSE, dei fondi Interprofessionali e dei Comitati Paritetici; viene favorita l'auto imprenditorialità dei lavoratori coinvolti nella crisi ma anche il potenziamento dei servizi provinciali di collocamento e orientamento professionale. Quello che il documento esprime con forza è che per far fronte alla crisi, minimizzarne gli impatti e soprattutto per uscirne il più presto possibile, è necessario continuare a sostenere la competitività, l'innovazione, l'adattabilità e la qualificazione dei settori e delle vocazioni produttive e territoriali.

3.4 Il contributo del PO del FSE Obiettivo 2 2007/2013 Competitività regionale e Occupazione

Dal punto di vista delle risorse a disposizione, il Fondo Sociale Europeo rappresenta a livello locale lo strumento più importante nel campo della formazione continua. In questo senso, già nell'individuazione dell'obiettivo generale posto a cardine della strategia la Provincia Autonoma di Bolzano mira a coniugare le azioni per l'innovazione e la competitività del sistema economico ponendo particolare attenzione allo sviluppo del capitale umano.

Promuovere la competitività provinciale, la piena occupazione e la coesione sociale attraverso politiche finalizzate all'innovazione del sistema economico e dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, all'adattabilità dei lavoratori e dell'impresa, all'innalzamento delle conoscenze e delle competenze del capitale umano, garantendo la qualità e la sicurezza dei posti di lavoro e le pari opportunità per tutti.

Nello specifico nel Programma Operativo del FSE Ob. 2 2007/2013 è con l'Asse I – Adattabilità e l'obiettivo specifico a) *Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori* che la Provincia intende rafforzare il sistema della

⁵⁶ Nello specifico si fa riferimento ai seguenti progetti:

- Osservatorio Professioni e Formazione – MONITOR (a cura di: Afi/Cesos-CTM/RSO);
- Certificazione delle competenze acquisite in corsi di formazione continua sul lavoro (a cura di: Rip. 21 e RSO);
- Criteri per la validazione delle competenze acquisite in contesti di apprendimento “non formali” e “informali” (a cura di: Rip. 21 e RSO);
- Modello per la gestione e lo sviluppo delle competenze manageriali (a cura di: CTM-Tangram-Probest-RSO);
- Apprendistato professionalizzante (a cura di: CTM/RSO).

⁵⁷ Accordo Quadro per gli ammortizzatori sociali in deroga 2009

formazione continua con particolare attenzione ai lavoratori/trici meno coinvolti dalle attività formative finanziate attraverso i Fondi paritetici interprofessionali.

Per dare attuazione al PO la Provincia Autonoma di Bolzano ha pubblicato tre bandi⁵⁸ a valere su tutti gli Assi per un importo totale che supera i 46 milioni di euro. I primi due finanziano tutti gli Assi del PO l'ultimo le azioni di sistema. Inoltre il 24 febbraio 2009 per sovvenzionare attività formative "anticrisi", la Giunta ha approvato il bando Fse che mette a disposizione 13 milioni di euro per interventi urgenti a sostegno delle imprese e dell'occupazione. Il bando prevede di dare priorità ai progetti di formazione rivolti ad imprese e settori che in Alto Adige presentano segnali di crisi prevedendo attività formative e di accompagnamento indirizzate alla riqualificazione e all'innalzamento delle competenze di lavoratori e degli imprenditori.

Per l'analisi sono stati analizzati tutti gli Assi del Po con particolare attenzione a quegli obiettivi specifici che più di altri concorrono allo sviluppo delle competenze dei lavoratori.

3.4.1 L'approccio valutativo

In un sistema economico caratterizzato da una forte competitività, e più ancora durante fasi di crisi congiunturale e strutturale, per i lavoratori appare essenziale avere a disposizione momenti di riqualificazione professionale o comunque di miglioramento delle competenze professionali. L'adeguamento delle competenze diventa elemento indispensabile per permettere ai lavoratori, come anche ai disoccupati e alle persone che non sono più nel mercato del lavoro, di accedere ad un lavoro, di conservarlo, o di migliorare la loro capacità di inserimento e di miglioramento professionale.

I progetti approvati dal PO 2007/2013, per il biennio 2007/2008, saranno analizzati individuando, a seconda dei differenti destinatari, come siano orientati al miglioramento e potenziamento dell'acquisizione di competenze utili ai fini di una risposta più incisiva, anche in riferimento alla crisi attuale. Attraverso la diversificazione dell'offerta formativa si valuterà attraverso quali modalità i progetti approvati dalla Provincia Autonoma di Bolzano perseguano l'obiettivo di innalzare e qualificare il livello di competenze professionali dei lavoratori. Di seguito si riportano le tipologie d'intervento utilizzate come aree valutative nell'analisi dei progetti.

| TIPOLOGIE D'INTERVENTO |
|--|
| Acquisizione nuove competenze |
| Riqualificazione e aggiornamento professionale |
| Adattamento competenze nuove tecnologie |
| Aggiornamento competenze lavoratori/trici over 50 |
| Qualificazione occupazionale femminile |
| Adattamento competenze professionali svantaggiati psico-fisici |
| Potenziamento competenze professionali immigrati |
| Qualificazione uffici lavoro |

⁵⁸ Le cui date di pubblicazione sono: 03/07/2007; 08/04/2008 e 09/09/2008.

I progetti tesi *all'acquisizione, riqualificazione ed aggiornamento professionale* legati alle competenze consentono ai lavoratori di rimanere competitivi sul mercato del lavoro. In particolare l'acquisizione di nuove competenze professionali o l'aggiornamento di quelle già possedute da parte di un soggetto, consentono di raggiungere un ruolo adeguato, anche all'interno di una stessa realtà lavorativa. In un'economia di servizi con aziende riorganizzate, le competenze che mirano all'acquisizione di capacità di *problem solving* e auto-organizzazione, coordinamento e comunicazione assumono sempre maggiore importanza. In questo senso i contenuti della formazione devono sempre più volgere verso la trasversalità piuttosto che verso la specializzazione settoriale. Di particolare rilevanza in questo senso appare *l'adattamento delle competenze professionali alle mutazioni tecnologiche ed economiche* che può avvenire attraverso l'acquisizione di nuovi saperi e il rinnovamento continuo delle conoscenze e capacità.

Nell'analisi delle tipologie d'intervento tese all'aggiornamento delle competenze per i *lavoratori over 50* particolare rilevanza sarà posta all'analisi di progetti che perseguono gli obiettivi di innalzare i tassi di partecipazione al mercato del lavoro delle persone mature, prevenire fenomeni di abbandono precoce dell'impiego ed evitare discriminazioni legate all'età. Con particolare attenzione all'alfabetizzazione digitale; il recupero e sviluppo delle competenze di base; la valorizzazione dei saperi e capacità ai fini della loro trasferibilità; lo sviluppo di competenze professionali di carattere trasversale.

Ricordando come la Provincia Autonoma di Bolzano abbia raggiunto rispetto all'occupazione femminile gli obiettivi di Lisbona al 2010 (con il 63,7% delle donne occupate) diventa particolarmente rilevante il tema della *qualificazione del lavoro femminile* che a questo punto necessita sempre di più di attività di formazione per l'acquisizione di competenze aggiuntive. E' infatti, attraverso una promozione mirata delle competenze professionali delle donne che è possibile accrescere le possibilità di una loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro. La valorizzazione delle competenze femminili consente di apportare, infatti, dei cambiamenti in un'ottica di equilibrio e parità con una conseguente ricaduta sul miglioramento dei comportamenti organizzativi sull'accesso delle donne anche a posizioni di responsabilità come possibilità per diminuire il gender gap nelle differenze retributive e nella progressione di carriera. La valorizzazione delle risorse diventa una strategia per poter sostenere ed affrontare le criticità imposte da un sistema continuamente in movimento e che tende a richiedere ai lavoratori e alle lavoratrici una sempre maggiore flessibilità.

La partecipazione al lavoro dei soggetti in condizione di svantaggio è una modalità importante per consentire a tutti di affermare il proprio ruolo di individuo e lavoratore; nel periodo attuale di crisi sono i primi, infatti, a subire le conseguenze in termini di potenziale disoccupazione. Azioni dirette a migliorare e aggiornare le competenze professionali di lavoratori/trici *portatori di svantaggio psico-fisico* sono fondamentali per permettere di rimettere in gioco conoscenze e capacità utili in contesti differenti. Allo stesso modo per favorire l'accessibilità al lavoro degli *immigrati* e rafforzare così la loro possibilità di integrarsi socialmente non si può non tener conto del patrimonio di competenze professionali possedute e che possono consentire l'accesso a occupazioni più qualificate.

L'analisi, infine, individuerà quei progetti in cui sono direttamente coinvolte le istituzioni e tutti quei servizi che sul territorio possono personalizzare in relazione alle categorie di lavoratori relativamente più deboli i propri interventi. Aumentare l'inclusività delle *istituzioni del mercato del lavoro* vuol dire tra l'altro fornire ad essi le capacità per ricostruire il patrimonio di competenze a disposizione di un determinato territorio. In questo senso la Provincia attraverso il PO intende potenziare e modernizzare le istituzioni e i servizi di orientamento al mercato del lavoro per cercare di definire in modo più puntuale le categorie di lavoratori relativamente più deboli, privilegiando il raccordo funzionale con il sistema delle imprese, il sistema formativo e le altre istituzioni che intervengono nelle politiche del lavoro locali.

3.4.2. L'analisi dei risultati

La Provincia Autonoma di Bolzano, come ricordato in precedenza, ha pubblicato quattro bandi ma in questa fase saranno analizzati solo i primi tre (tralasciando il bando "anticrisi" i cui progetti sono in fase di approvazione) pubblicati rispettivamente il 31 luglio 2007, il 15 maggio e 30 ottobre del 2008. A valere per i primi due bandi sono stati approvati, restringendo il campo di analisi in direzione dello sviluppo delle competenze, la maggior parte dei progetti (il 92,1%) mentre il costo approvato per realizzare gli interventi è pari al 98,6% sul totale (pari a circa 31 milioni di euro). Il bando del 30 ottobre 2008 che finanzia azioni di sistema, presenta dunque un minor numero di progetti (14) e conseguentemente un minore costo approvato (pari a 445 mila euro).

Tab. n.3 progetti approvati per data bando; V.A. e %

| Tipologia intervento | Data Bando | | | | | | Tot. | |
|--|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| | 31/07/2007 | | 15/05/2008 | | 30/10/2008 | | | |
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % |
| Acquisizione nuove competenze | 17 | 19,1 | 16 | 21,9 | 4 | 28,6 | 37 | 21,0 |
| Riqualificazione e aggiornamento professionale | 20 | 22,5 | 5 | 6,8 | 2 | 14,3 | 27 | 15,3 |
| Adattamento competenze nuove tecnologie | 18 | 20,2 | 22 | 30,1 | 1 | 7,1 | 41 | 23,3 |
| Aggiornamento competenze lavoratori/trici over 50 | 5 | 5,6 | 3 | 4,1 | 2 | 14,3 | 10 | 5,7 |
| Qualificazione occupazionale femminile | 18 | 20,2 | 19 | 26,0 | 1 | 7,1 | 38 | 21,6 |
| Adattamento competenze professionali svantaggiati psico-fisici | 5 | 5,6 | 3 | 4,1 | 2 | 14,3 | 10 | 5,7 |
| Potenziamento competenze professionali immigrati | 4 | 4,5 | 4 | 5,5 | 2 | 14,3 | 10 | 5,7 |
| Uffici lavoro | 2 | 2,2 | 1 | 1,4 | | 0,0 | 3 | 1,7 |
| Tot. per bando | 89 | 100,0 | 73 | 100,0 | 14 | 100,0 | 176 | 100,0 |
| % per anno su tot. complessivo | | 50,6 | | 41,5 | | 8,0 | | |

La maggiore dotazione finanziaria è stata approvata per finanziare progetti volti all'adattamento delle competenze alle nuove tecnologie (29,3%), a seguire l'acquisizione di nuove competenze (20,3%) e la riqualificazione e aggiornamento professionale (17,2%).

Tab. n.4 progetti approvati per data bando e costo approvato; V.A. e %

| Tipologia intervento | 31/07/2007 | | 15/05/2008 | | 30/10/2008 | |
|--|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|
| | Costo Approvato | % | Costo Approvato | % | Costo Approvato | % |
| Acquisizione nuove competenze | 3.139.141,49 | 18,8 | 2.924.709,76 | 21,5 | 170.000,00 | 38,2 |
| Riqualificazione e aggiornamento professionale | 4.397.863,89 | 26,4 | 826.663,36 | 6,1 | 50.000,00 | 11,2 |
| Adattamento competenze nuove tecnologie | 3.309.773,47 | 19,9 | 5.660.615,54 | 41,6 | 40.000,00 | 9,0 |
| Aggiornamento competenze lavoratori/trici over 50 | 1.526.953,00 | 9,2 | 370.646,36 | 2,7 | 50.000,00 | 11,2 |
| Qualificazione occupazionale femminile | 2.173.445,10 | 13,0 | 2.123.367,79 | 15,6 | 30.000,00 | 6,7 |
| Adattamento competenze professionali svantaggiati psico-fisici | 1.134.339,62 | 6,8 | 697.116,80 | 5,1 | 50.000,00 | 11,2 |
| Potenziamento competenze professionali immigrati | 887.179,38 | 5,3 | 972.511,52 | 7,1 | 55.000,00 | 12,4 |
| Uffici lavoro | 105.150,02 | 0,6 | 27.364,18 | 0,2 | | 0,0 |
| Tot. per bando | 16.673.845,97 | 100,0 | 13.602.995,31 | 100,0 | 445.000,00 | 100,0 |
| % per anno su tot. complessivo | | 54,3 | | 44,3 | | 1,4 |
| Tot. costo complessivo bandi approvati 2007/2008 | | | | | 30.721.841,28 | |
| % costo approvato per tip. d'intervento su tot. complessivo | | | | | 62,3 | |

In totale per le nostre aree valutative sono stati approvati 176 progetti che rappresentano il 53,7% sul totale dei progetti approvati per il biennio; mentre il costo approvato per la realizzazione degli interventi è pari al 62,3% sul totale.

Tab. n.5 - Progetti e costo approvato nei tre bandi del biennio 2007-2008; v.a. e %

| Tipologia intervento | n. | % su tot. | Tot. costo approvato | % su tot. approvato |
|--|------------|--------------|------------------------|---------------------|
| Acquisizione nuove competenze | 37 | 21,0 | € 6.233.851,25 | 20,3 |
| Riqualificazione e aggiornamento professionale | 27 | 15,3 | € 5.274.527,25 | 17,2 |
| Adattamento competenze nuove tecnologie | 41 | 23,3 | € 9.010.389,01 | 29,3 |
| Aggiornamento competenze lavoratori/trici over 50 | 10 | 5,7 | € 1.947.599,36 | 6,3 |
| Qualificazione occupazionale femminile | 38 | 21,6 | € 4.326.812,89 | 14,1 |
| Adattamento competenze professionali svantaggiati psico-fisici | 10 | 5,7 | € 1.881.456,42 | 6,1 |
| Potenziamento competenze professionali immigrati | 10 | 5,7 | € 1.914.690,90 | 6,2 |
| Uffici lavoro | 3 | 1,7 | € 132.514,20 | 0,4 |
| Tot. | 176 | 100,0 | € 30.721.841,28 | 100,0 |
| Tot. Progetti approvati | 328 | 53,7 | € 49.336.624,69 | 62,3 |

Rispetto al numero di beneficiari avviati ai vari percorsi formativi rispetto alle tipologie di intervento individuate nell'indagine, si nota come in totale questi siano 7.000, di cui una percentuale elevata (40,7%) sono donne. La maggioranza di avviate donne, chiaramente, si rileva nei progetti diretti a favorire la qualificazione dell'occupazione femminile (oltre il 96% dei beneficiari avviati totali).

Tab. 6 Allievi avviati per tipologia di intervento

| Tipologia intervento | Tot. Avviati | di cui F. | % F su Tot. |
|--|--------------|-------------|-------------|
| Acquisizione nuove competenze | 696 | 383 | 55,0 |
| Riqualificazione e aggiornamento professionale | 2.097 | 590 | 28,1 |
| Adattamento competenze nuove tecnologie | 2465 | 802 | 32,5 |
| Aggiornamento competenze lavoratori/trici over 50 | 677 | 188 | 27,8 |
| Qualificazione occupazionale femminile | 675 | 651 | 96,4 |
| Adattamento competenze professionali svantaggiati psico-fisici | 123 | 50 | 40,7 |
| Potenziamento competenze professionali immigrati | 259 | 174 | 67,2 |
| Uffici lavoro | 54 | 29 | 53,7 |
| Tot. Allievi avviati | 7046 | 2867 | 40,7 |

Come evidenzia la tabella successiva la maggior parte dei progetti ricadono, come d'altronde ci si aspettava, su azioni di formazione circa il 90% (formazione continua e permanente) mentre la restante percentuale riguarda il sistema dell'offerta di formazione orientata allo sviluppo di un sistema di formazione per il rafforzamento delle competenze della popolazione adulta (8,0%) e azioni di orientamento, consulenza e informazione con il 2,3%. Nella programmazione del FSE 2007/2013 la formazione dei lavoratori rappresenta un segmento importante della strategia di apprendimento lungo l'arco della vita, attraverso la presa in carico anche di quanti, dopo l'iniziale periodo formativo necessario all'inserimento lavorativo e alla partecipazione alla vita sociale, hanno bisogno di adattare le proprie competenze ai cambiamenti produttivi e sociali.

In relazione all'obiettivo di accrescere il livello delle competenze della popolazione e la forza lavoro nella Provincia di Bolzano si riportano, tralasciando quelle numericamente meno influenti, un elenco delle tipologie di attività dove maggiormente insistono i progetti analizzati in questo contributo.

Tab. n.7 Analisi sulle competenze. Tipologie di attività previste dal PO

| Tipologie di attività come previste da PO | N. |
|--|----|
| Interventi per la valorizzazione e lo sviluppo di un sistema di formazione permanente per il rafforzamento delle competenze della popolazione adulta | 37 |
| Interventi formativi per l'aggiornamento delle qualifiche e l'acquisizione di nuove competenze dei lavoratori, anche attraverso voucher e buoni individuali | 32 |
| Azioni per il miglioramento della qualità e della sicurezza del lavoro, della sua stabilizzazione e complessivamente per una maggiore attenzione alla valorizzazione personale e professionale | 24 |

| | |
|--|----|
| Interventi per l'aumento e la qualificazione dell'occupazione femminile, anche attraverso azioni per la conciliazione vita-lavoro | 19 |
| Formazione a lavoratori di ogni livello professionale e tipologia contrattuale, prioritariamente nelle PMI e nelle imprese sociali, a supporto di innovazione, riorganizzazioni e sviluppo tecnologico | 15 |
| Interventi formativi rivolti a lavoratori, a imprenditori e dirigenti di impresa, in particolare di PMI e imprese sociali | 11 |
| Progetti integrati intesi a favorire l'acquisizione di competenze di base e specialistiche da parte dei migranti | 10 |

Gli interventi orientati alla valorizzazione di un sistema formativo che permetta il rafforzamento delle competenze e quelli volti all'aggiornamento dell'acquisizione di nuove competenze riguardano ben 69 progetti. I primi sono sostanzialmente diretti al rafforzamento dei sistemi della formazione al fine di innalzare la qualificazione del capitale umano, mentre i secondi sono diretti a sviluppare e potenziare strategie di formazione diversificata a seconda dei target di lavoratori (con particolare importanza a quelli meno qualificati e più anziani).

Tab. n. 8 progetti approvati e % sul totale del biennio

| Tipologia intervento | Tipologia azione | | | | | | | |
|--|------------------|--------------|----------------------------|--------------|--|--------------|------------|--------------|
| | Formazione | | Sistema Offerta Formazione | | Orientamento, consulenza, informazione | | Tot. | |
| | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % |
| Acquisizione nuove competenze | 32 | 20,3 | 4 | 28,6 | 2 | 50,0 | 38 | 21,6 |
| Riqualificazione e aggiornamento professionale | 25 | 15,8 | 2 | 14,3 | 0 | 0,0 | 27 | 15,3 |
| Adattamento competenze nuove tecnologie | 40 | 25,3 | 1 | 7,1 | 2 | 50,0 | 43 | 24,4 |
| Aggiornamento competenze lavoratori/trici over 50 | 8 | 5,1 | 2 | 14,3 | 0 | 0,0 | 10 | 5,7 |
| Qualificazione occupazionale femminile | 36 | 22,8 | 1 | 7,1 | 0 | 0,0 | 37 | 21,0 |
| Adattamento competenze professionali svantaggiati psico-fisici | 8 | 5,1 | 2 | 14,3 | 0 | 0,0 | 10 | 5,7 |
| Potenziamento competenze professionali immigrati | 6 | 3,8 | 2 | 14,3 | 0 | 0,0 | 8 | 4,5 |
| Uffici lavoro | 3 | 1,9 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 3 | 1,7 |
| Tot. per tipologia d'azione | 158 | 100,0 | 14 | 100,0 | 4 | 100,0 | 176 | 100,0 |
| % per tipologia d'azione su tot. complessivo | | 89,8 | | 8,0 | | 2,3 | | 100,0 |

Parallelamente alle azioni direttamente a beneficio delle persone le risorse del FSE per il biennio sono state indirizzate, seppur in misura nettamente minore in termini quantitativi (con 14 progetti) e finanziari, ad azioni di sistema quali indagini e analisi sul sistema della formazione continua per target specifici. Molto interessante il progetto diretto allo sviluppo ed integrazione del sistema di offerta di formazione continua mirato al miglioramento dell'offerta di formazione continua attraverso l'adozione di standard progettuali definiti, centrati sui processi di lavoro e sulle competenze da questi richieste.

Relativamente al costo approvato per asse e per data bando, la maggior parte dei progetti sono stati approvati nei primi due bandi a valere per l'Asse I Adattabilità, con il 99,3% del finanziamento; a seguire l'Asse II Occupabilità che sempre in riferimento ai primi due bandi si attesta al 98,2; l'Asse IV Capitale Umano con il 97,4 e l'Asse III Inclusione sociale con il 97,3.

Tab. 9 Costi approvati per asse; v.a. e %

| Asse | 31/07/2007 | % su tot. | 15/05/2008 | % su tot. | 30/10/2008 | % su tot. | Tot. | % su tot. |
|-------------------------|----------------------------|--------------|----------------------------|--------------|-------------------------|--------------|----------------------------|--------------|
| I | € 9.306.719,61 | 55,8 | € 7.032.059,58 | 51,7 | € 120.000,00 | 27,0 | € 16.458.779,19 | 53,6 |
| II | € 2.782.883,37 | 16,7 | € 2.949.109,17 | 21,7 | € 105.000,00 | 23,6 | € 5.836.992,54 | 19,0 |
| III | € 1.134.339,62 | 6,8 | € 697.116,80 | 5,1 | € 50.000,00 | 11,2 | € 1.881.456,42 | 6,1 |
| IV | € 3.449.903,37 | 20,7 | € 2.924.709,76 | 21,5 | € 170.000,00 | 38,2 | € 6.544.613,13 | 21,3 |
| Tot. complessivo | € 16.673.845,97 | 100,0 | € 13.602.995,31 | 100,0 | € 445.000,00 | 100,0 | € 30.721.841,28 | 100,0 |

La maggior parte dei progetti approvati sono stati finanziati nell'Asse I Adattabilità (48,3%) che consente di dare attuazione a progetti con caratteristiche formative che permettono l'ampliamento dell'adattabilità dei lavoratori per anticipare e gestire positivamente i cambiamenti economici. All'interno di quest'Asse sono stati finanziati, infatti, progetti che mirano all'aggiornamento delle competenze con particolare attenzione all'avanzamento delle nuove tecnologie (39) per sostenere le capacità di adattamento dei lavoratori alle mutazioni tecnologiche ed economiche per facilitare l'accesso e l'integrazione nella società dell'informazione.

Sono stati finanziati 26 progetti che prevedono l'aggiornamento e riqualificazione delle competenze attraverso lo sviluppo del sistema di formazione continua che fornisce servizi e dotazioni per lo sviluppo dei lavoratori. Ben 17 progetti sono stati rivolti allo sviluppo delle competenze per l'innalzamento della qualificazione occupazionale femminile e per la valorizzazione del ruolo attivo potenziale delle donne nel mondo del lavoro.

La dotazione finanziaria messa in campo per la realizzazione di questi progetti è stata di 16 mln di euro che in percentuale rappresentano il 53,6% sul totale delle risorse approvate per il finanziamento di queste politiche.

Tab. 10 Tipologia d'intervento approvato per Asse

| Asse | Tipologia intervento | Totale | % Asse su tot. | Costo approvato | % Costo su tot. |
|------|---|--------|----------------|-----------------|-----------------|
| I | Aggiornamento competenze lavoratori/trici over 50 | 3 | | | |
| | Qualificazione occupazionale femminile | 17 | | | |
| | Riqualificazione e aggiornamento professionale | 26 | | | |

| | | | | | |
|---------------------------|--|------------|-------------|----------|----------------------|
| | Adattamento competenze nuove tecnologie | 39 | | | |
| Tot. Asse I | | 85 | 48,3 | € | 16.458.779,19 |
| II | Aggiornamento competenze lavoratori/trici over 50 | 7 | | | |
| | Potenziamento competenze professionali immigrati | 10 | | | |
| | Qualificazione occupazionale femminile | 21 | | | |
| | Riqualificazione e aggiornamento professionale | 1 | | | |
| | Uffici lavoro | 3 | | | |
| Tot. Asse II | | 42 | 23,9 | € | 5.836.992,54 |
| III | Adattamento competenze professionali svantaggiati psico-fisici | 10 | | | |
| Tot. Asse III | | 10 | 5,7 | € | 1.881.456,42 |
| IV | Acquisizione nuove competenze | 37 | | | |
| | Adattamento competenze nuove tecnologie | 2 | | | |
| Tot. Asse IV | | 39 | 22,2 | € | 6.544.613,13 |
| Totale complessivo | | 176 | | € | 30.721.841,28 |

L'Asse II **Occupabilità** raccoglie il 23,9% del totale dei progetti, con una dotazione finanziaria pari al 19% sul totale del costo approvato, concentrando l'azione per la promozione, il rafforzamento e l'accessibilità delle donne al mercato del lavoro e alla formazione. In questo senso sono stati approvati 21 interventi per l'aumento e la qualificazione dell'occupazione femminile e che hanno dunque come beneficiarie particolari proprio le donne; misure volte a migliorare l'accesso all'occupazione e ad aumentarne la loro partecipazione sostenibile. Seguono progetti integrati intesi a favorire l'acquisizione di competenze di base e specialistiche da parte dei migranti (10). A differenza dei 3 progetti per gli over 50 approvati nell'Asse I diretti a imprenditori e dirigenti di impresa nell'Asse II per facilitare la promozione dell'invecchiamento attivo attraverso lo sviluppo di un sistema di formazione continua con l'obiettivo di elevarne il livello di competenze e di istruzione sono stati finanziati in totale 7 progetti.

Interessanti i progetti (3) destinati agli uffici del lavoro apparsi molto utili ai fini della riflessione perché si tratta di azioni di riqualificazione e aggiornamento degli operatori e messa a punto di servizi specialistici per l'orientamento, per consentire di meglio capitalizzare il bagaglio di competenze professionali proveniente da soggetti diversi come soggetti svantaggiati, migranti, donne e disabili. Due progetti sono volti all'acquisizione da parte degli operatori di competenze interculturali per migliorare i

rapporti professionali con persone che appartengono ad altre culture e uno; conoscere i propri beneficiari vuol dire migliorare i sistemi di anticipazione dei cambiamenti del mercato del lavoro e dei fabbisogni professionali nell'ottica di aumentare l'efficacia ed inclusività delle istituzioni del lavoro. L'altro progetto è volto al miglioramento ed estensione dei servizi di incontro domanda-offerta.

Nell'**Asse III Inclusione sociale** sono stati finanziati 10 progetti (il 5,7% sul totale dei progetti approvati) con l'obiettivo di utilizzare il canale formativo per promuovere l'integrazione e il reinserimento nel mondo del lavoro attraverso percorsi di sviluppo di implementazione delle competenze di base (corsi di informatica e multimedialità, acquisizione competenze per favorire il rientro nel mercato del lavoro di soggetti con svantaggio).

Infine nell'**Asse IV Capitale Umano** sono stati approvati il 22,2% del totale dei progetti con una dotazione finanziaria pari al 21,3% sul totale costi approvati. La maggior parte dei progetti (95% circa) sono volti all'acquisizione di nuove competenze. Relativamente alle tipologie di attività emerge come questi progetti siano interventi volti alla valorizzazione e sviluppo di un sistema di formazione permanente per il rafforzamento delle competenze della popolazione adulta. Da un'analisi approfondita sui progetti emerge come questi siano diretti a fornire quelle competenze di tipo tecnico professionale (operatori cad, gestione servizi turistici recettivi, tecnici progettisti, ecc.) immediatamente fruibili nel mercato del lavoro e che sono utili per innalzare la qualificazione del capitale umano; del resto sono proprio le competenze specialistiche la carta vincente da spendere in questo momento di difficoltà del mercato del lavoro.

3.5 Conclusioni

Attraverso la strategia generale messa in campo dalla Provincia Autonoma di Bolzano per la programmazione 2007/2013, l'amministrazione mira a coniugare tra l'altro le azioni di innovazione e competitività del sistema economico con lo sviluppo del capitale umano. L'ammodernamento del sistema e la qualificazione del personale diventano strategiche per favorire da un lato lo sviluppo del capitale umano altamente specializzato e innovativo, dall'altro all'adattabilità dei lavoratori alle innovazioni tecnologiche. Con la nuova programmazione si conferma l'approccio preventivo fondato sull'anticipazione ed accompagnamento dei problemi del mercato del lavoro, dell'esclusione sociale e delle conoscenze e competenze del capitale umano.

Oltre all'utilizzo dei finanziamenti della programmazione del Fondo Sociale Europeo, in questo momento di crisi e in vista della sfida a superarla con successo, la Provincia Autonoma di Bolzano ha messo in gioco vari strumenti per superare il momento congiunturale attuale; maggiori risorse economiche cui però si devono affiancare interventi che direttamente investono il patrimonio delle capacità di ciascun lavoratore.

In questa direzione è andato il primo biennio di finanziamento del FSE attraverso cui la Provincia ha approvato:

- percorsi professionalizzanti per l'acquisizione e la specializzazione di competenze tecniche adattabili alle nuove tecnologie, per favorire l'ingresso, la

permanenza e la carriera negli ambiti professionali più richiesti dal mercato del lavoro locale;

- azioni che prevedono la riqualificazione e aggiornamento di conoscenze e capacità; per poter affrontare la crisi e il dopo crisi occorre porsi l'obiettivo decisivo di innalzare le competenze di base facendo della formazione una leva fondamentale per innalzare la competitività delle imprese ma anche la crescita del sapere dei lavoratori, indispensabile, per rafforzare l'autonomia individuale e collettiva dei lavoratori nel processo produttivo.

La sfida è potenziare sempre di più i legami tra i vari elementi dei sistemi di istruzione, apprendimento e lavoro. Alla base di tale strategia si possono individuare almeno due esigenze: la necessità, per i sistemi dell'istruzione e della formazione di adeguarsi alle esigenze della nuova *società dei saperi*; la necessità di coniugare dinamiche di crescita del sistema provinciale con la creazione di *nuovi e migliori posti di lavoro* come del resto invitano le ultime direttive europee.

Per aumentare la base occupazionale, migliorare i livelli di partecipazione al lavoro e alla formazione e creare condizioni di crescita professionale, è necessario adeguare i sistemi di costruzione e aggiornamento delle competenze sostenendo l'offerta di formazione permanente e favorendo la partecipazione di giovani e adulti.

In questo senso, crescita, occupazione e diritto al *lifelong learning* devono procedere di pari passo per poter garantire il miglioramento della qualità della vita. In questa prospettiva, quindi, *competenza* diventa la parola d'ordine attorno alla quale si stanno muovendo politiche, teorie e modelli di apprendimento, in quanto il tema riguarda sempre di più i diversi aspetti del vivere civile, in cui i processi di apprendimento non sono solo quelli attivati in contesti formali, ma anche non formali ed informali.

Interessante, come emerge dunque dall'analisi, è l'approccio della Provincia al tema dello sviluppo e potenziamento delle competenze di lavoratori anche per superare il momento di crisi congiunturale attuale. Mentre occorre sempre di più potenziare ed implementare:

- interventi formativi che si concludano con una *certificazione formale delle competenze acquisite* che rappresenti uno strumento per il riconoscimento delle competenze dei soggetti interessati a processi di mobilità orizzontale e verticale e che rafforzano in ogni caso le prospettive occupazionali;
- garantire un sistema di rappresentazione, riconoscimento e valorizzazione delle acquisizioni professionali degli individui attraverso l'adozione di un sistema di riconoscimento e certificazione delle competenze moderno e basato sui principi della priorità dello standard professionale, della modularità, della centralità della competenza e della trasparenza delle qualifiche;
- un rilancio del *ruolo degli uffici del lavoro* che, come illustrato nel Piano Pluriennale del lavoro 2007/2013, dovrebbero sviluppare un collegamento più stretto tra il servizio di *matching* e quello di orientamento professionale sia relativamente ai bilanci delle competenze dei lavoratori sia all'orientamento e all'accompagnamento verso nuove possibilità occupazionali, nei casi più critici;
- un'attenzione forte verso interventi formativi che, accanto a quelli più specifici sul piano professionale, finalizzati allo sviluppo di conoscenze necessarie per

innovare e migliorare l'organizzazione del lavoro, puntando al mantenimento del posto di lavoro, rafforzino anche le *competenze trasversali* dei lavoratori e delle lavoratrici (lingue, comunicazione, trattamento informazioni ecc.), utilizzabili in una gamma più ampia di contesti lavorativi;

- per le *aziende* sviluppare sempre di più percorsi formativi di aggiornamento e rafforzamento delle competenze professionali dei propri lavoratori, sia per mantenere un livello di fiducia e partecipazione più elevato, sia per predisporre risorse più efficaci per l'aggancio alla futura ripresa.