

OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO E DELLA FORMAZIONE

SINTESI RAPPORTO 2015

SINTESI

Questa edizione del Rapporto si concentra sugli andamenti più recenti del mercato del lavoro regionale che ne stanno caratterizzando la ripresa, e sulle dinamiche del sistema formativo con particolare attenzione alle transizioni dalla formazione al mondo del lavoro. Vengono individuati gli elementi di forza e debolezza del mercato del lavoro e del sistema dell'istruzione e formazione lombardo e il quadro delle opportunità e dei rischi per derivare indicazioni utili all'attivazione di politiche che sostengano l'uscita dalla crisi in condizioni di maggiore forza e competitività.

Il Rapporto è stato realizzato con le informazioni e i dati disponibili al 10 marzo 2016 e presenta una struttura in tre parti che, in gran parte, replica quella della precedente edizione.

La **Prima Parte** su **Struttura e dinamiche del sistema lombardo** presenta le tendenze recenti del mercato del lavoro e del sistema di istruzione e formazione. La **Seconda Parte** è dedicata alle **Politiche per la formazione e il lavoro**. La **Terza Parte** presenta un approfondimento tematico sul fenomeno della **dispersione formativa e dell'abbandono scolastico in Lombardia**.

Il Rapporto si conclude con un **capitolo che riprende i principali risultati dell'analisi e presenta alcune riflessioni sugli scenari di medio periodo** e le implicazioni per le politiche. Completano il Rapporto una ampia **bibliografia** e un **allegato statistico**.

Primi segnali di uscita dalla crisi, ma permangono alcune criticità

Dopo quasi sette anni di profonda recessione, **dalla seconda metà del 2014 l'economia lombarda ha cominciato a risalire la china, sebbene con un passo ancora molto contenuto** che allungherà i tempi di recupero delle gravi perdite generate dalla crisi. Sul quadro economico pesano **tuttavia l'ulteriore rallentamento della domanda internazionale e l'instabilità dei mercati finanziari** che hanno caratterizzato i primi mesi del 2016 e che **freneranno ulteriormente i ritmi della ripresa**. Le più recenti stime Prometeia registrano **per il 2015 un PIL regionale in crescita dell'1%**, una crescita più sostenuta di quella registrata a livello nazionale (+0,8%) e **che si rafforzerà nel 2016 (+1,4%)**. Tuttavia, il PIL regionale rimane inferiore del 6% rispetto al valore pre-crisi, per il minor livello dei consumi delle famiglie e per il calo degli investimenti.

La **comparazione con i principali benchmark regionali mette in luce un buon posizionamento della Lombardia in termini di Pil pro capite** sia rispetto alle regioni italiane che rispetto ai quattro motori d'Europa e alla Macroregione Alpina, mentre **le dinamiche dell'export**, sebbene caratterizzate da un trend più debole rispetto ai principali benchmark italiani ed ai motori d'Europa (ad eccezione della regione francese Rhône-Alpes), **consentono alla Lombardia di tornare ai livelli pre-crisi, collocandosi così in una posizione di rilievo sia nel panorama nazionale che in quello europeo**.

Rimane invece **moderata propensione all'innovazione**: la spesa in ricerca e sviluppo rispetto al PIL è ancora lontana dall'obiettivo del 3% fissato da Europa 2020 e, in base al *Regional Innovation Scoreboard* della Commissione Europea, la **Lombardia si colloca tra gli "innovatori moderati"**, sebbene presenti buone performance rispetto ad alcuni

indicatori, in particolare l'innovazione *in house* nelle PMI, la quota di occupati nella produzione ad alta tecnologia e nei servizi ad elevata intensità di conoscenza, e il numero di *start-up* innovative.

Gli andamenti demografici confermano il progressivo invecchiamento della popolazione regionale che, sebbene meno accentuato di quello dell'Italia settentrionale, allontana la Lombardia dai principali *benchmark* europei (Macroregione Alpina e 4 Motori d'Europa) e potrebbe avere conseguenze negative sia sul mercato del lavoro che sulla sostenibilità del sistema socio-sanitario.

Il graduale rafforzamento della congiuntura economica in Lombardia si riflette in un miglioramento dell'occupazione, che da **dieci trimestri** mostra una tendenza alla crescita, sebbene contenuta. Il numero medio di occupati nel 2015 rimane però ancora inferiore di oltre 18mila lavoratori rispetto ai livelli pre-crisi (-0,4%). Anche i dati amministrativi segnalano un saldo tra avviamenti e cessazioni che torna ad essere positivo (+12mila movimenti in più), dopo essere stato negativo dal 2011 al 2014. Diminuiscono anche il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (-39,4% rispetto al 2014) e il numero delle persone in cerca di occupazione che nel 2015 sono 14mila in meno rispetto al 2014. **Buona anche la propensione delle imprese ad assumere personale** rilevata dal Sistema informativo Excelsior con entrate previste in aumento del 29% rispetto al 2014.

La crescita occupazionale è il risultato di una **moderata ripresa dell'occupazione nell'industria in stretto**, il comparto più colpito dalla crisi, (+0,1%, circa un migliaio di occupati in più), **e, soprattutto, nelle altre attività dei servizi** (+1,1%, oltre 21mila occupati in più), che compensano la sostanziale stabilità dell'occupazione nelle costruzioni e il calo nel commercio (-1,4%, pari a circa 12mila lavoratori in meno, quasi tutte donne). L'occupazione nell'industria rimane comunque inferiore ai livelli pre-crisi.

In flessione nell'ultimo biennio i posti di lavoro nel pubblico impiego, in particolare nel comparto degli Enti locali e nel comparto degli Enti nazionali presenti sul territorio regionale, mentre più contenuta è la riduzione dell'occupazione nel sistema sanitario e nel sistema istruzione, che nel 2015 registra un aumento dei posti di lavoro a seguito della riforma della scuola e della regolarizzazione del personale non stabile.

La ripresa dell'occupazione registrata nel 2015 riguarda esclusivamente l'occupazione maschile (+1,3% nel 2015), anche se la dinamica positiva in atto da metà 2014 non è sufficiente a recuperare i livelli pre-crisi. Nel 2015 la base occupazionale maschile è ancora di 62mila lavoratori inferiore a quella del 2008 (-2,5%) e il **tasso di occupazione maschile** rimane di ben 3,5 punti percentuali al di sotto di quello registrato nel 2008 (73% vs 76,5%), un valore comunque superiore sia a quello medio nazionale (65,5%) che a quello medio della UE28 (70,6%). Dopo la crescita registrata tra il 2008 e il 2014, si **riduce invece l'occupazione femminile** (-0,7%) e il **tasso di occupazione femminile torna al livello del 2008 (57,2%)**, molto distante dalla media EU28 (60,3%), pur se tra i più elevati a livello nazionale (47,2%). **Le donne continuano inoltre ad essere sovra-rappresentate nei contratti di lavoro part-time e atipici** (tempo determinato e parasubordinato), spesso associati a peggiori condizioni per quanto concerne, ad esempio, l'accesso alla previdenza e agli ammortizzatori sociali, alla formazione, alle possibilità di carriera, alla stabilità del reddito e agli avanzamenti retributivi. **Questo si riflette in un maggior rischio di povertà, soprattutto per le donne capofamiglia che, nel 2015, in Lombardia, sono arrivate a rappresentare il 16,7% delle coppie con figli.** Le difficoltà di conciliazione sono alla base degli ampi differenziali di genere nei tassi di occupazione della fascia centrale di età e delle coppie con figli.

Nel corso del 2015 **cambiano anche le dinamiche occupazionali per qualifica**. Mentre tra il 2008 e il 2014 erano cresciute solo le posizioni a bassa qualifica o non qualificate (+16,4%), **nel 2015 (media dei primi tre trimestri) crescono soprattutto le posizioni più qualificate, che recuperano in un solo anno metà delle perdite cumulate fino al 2014 (+2,6%, +46mila unità)**. Continua, invece, la contrazione occupazionale delle posizioni a media qualifica (-2,3% su base annua). Queste dinamiche si riflettono nell'andamento dell'occupazione per titolo di studio, che confermano **la tenuta dell'occupazione tra coloro che hanno un titolo di studio universitario (+7,4%), riconducibile in parte anche alla crescita del fenomeno della sovra-istruzione**. Si riduce invece l'occupazione tra i meno istruiti (-2,2%) e i diplomati (-0,4%).

Gli incentivi previsti dalla legge Finanziaria 2015 hanno sostenuto, soprattutto nell'ultimo trimestre del 2015, l'occupazione a tempo indeterminato, incentivando **le trasformazioni di rapporti a termine in tempo indeterminato (+ 50,1%) e le assunzioni a tempo indeterminato, che sono cresciute del 52% secondo i dati INPS dell'Osservatorio sul precariato, e del 49,4% secondo i dati COB**. Di queste circa la metà hanno usufruito dell'esonero contributivo previsto dalla Legge di Stabilità 2015),

Il lavoro indipendente, che in Lombardia costituisce un segmento significativo del mercato del lavoro con circa 922mila occupati, pari al 22% del totale complessivo, **evidenzia invece una riduzione dello 0,5% tra il 2014 e il 2015**.

Tra le forme di lavoro flessibile, sta diffondendosi il **lavoro agile o "smart-working"**, favorito dai cambiamenti tecnologici degli ultimi anni. In un contesto nazionale nel quale la diffusione di queste forme di lavoro è ancora molto inferiore rispetto ad altri paesi europei, la Lombardia, e soprattutto l'area milanese, registrano la maggior concentrazione di queste forme di lavoro in Italia. In complesso **la qualità del lavoro in Lombardia risulta migliore rispetto al dato nazionale, ma peggiore rispetto a quello medio europeo e in peggioramento, anche per via degli effetti prolungati della crisi**. E' indicativo a questo proposito il significativo aumento del **lavoro accessorio** nel corso del 2015 in Lombardia, con quasi 21 milioni di voucher venduti, in crescita del 76,8% rispetto al 2014.

Cresce la quota di imprese che nel corso del 2015 hanno previsto di effettuare assunzioni (+3%), soprattutto fra le imprese dell'industria in senso stretto e del commercio e fra quelle di grandi dimensioni, e cresce il numero di assunzioni previste, in particolare quelle a tempo indeterminato. **I livelli contenuti della domanda di lavoro osservati nel corso degli ultimi anni si riflettono nel basso livello di difficoltà segnalato dalle imprese nel reperire le figure di cui necessitano (12%)**, che rimangono però elevate nelle ICT e nei servizi avanzati. **Circa un terzo dei fabbisogni occupazionali espressi direttamente dalle imprese interessa esplicitamente la componente giovanile del mercato del lavoro (under 30)**, anche se l'età sembra essere un criterio di selezione meno rilevante che nel passato.

Dal punto di vista territoriale si conferma che l'area metropolitana reagisce meglio ai segnali di ripresa. Si conferma la forte attrattività dell'area con una propensione rilevante all'acquisizione di risorse umane maggiormente formate e di livello professionale più elevato rispetto al resto della regione. **E' migliore nell'area metropolitana anche la situazione dell'occupazione femminile con indicatori di gender gap inferiori rispetto al resto della regione**.

Nonostante i segnali di miglioramento, **si confermano alcune criticità**.

Lo stock di persone a cui manca del tutto un lavoro (disoccupati e inattivi scoraggiati) o è sotto occupato (part-time involontario o Cassa Integrazione) rimane ancora ampio soprattutto tra le donne e i giovani, che, dato il loro più elevato livello di istruzione, potrebbero contribuire in maniera significativa allo sviluppo e alla competitività del sistema regionale. Nel 2015 **le persone in cerca di occupazione sono circa 364mila, in riduzione rispetto al 2014 (-3,8%), ma ancora superiori ai livelli pre-crisi di circa 200mila unità.**

Rimane molto critica la condizione dei giovani che anche nel 2015 continuano a registrare una riduzione dell'occupazione, soprattutto tra le giovani donne (- 4,4%), ed un aumento dello scoraggiamento, testimoniato dalla forte crescita (da 175mila a 262mila tra il 2008 e il 2015) dei NEET (*Not in Education, Employment or Training*) tra i 15 e i 29 anni, in particolare di quelli inattivi. Si tratta, in complesso, di una perdita considerevole per il sistema produttivo lombardo che in questo modo si priva di circa il 19% della manodopera più giovane, sulla quale maggiormente bisognerebbe investire. Le difficoltà occupazionali hanno riguardato anche i giovani più istruiti e qualificati, determinando una crescita dei giovani che cercano lavoro all'estero ("brain drain"). In Lombardia, i dati delle iscrizioni e cancellazioni all'anagrafe mostrano infatti come le emigrazioni verso l'estero riguardino maggiormente la fascia di età tra 25-34 anni e coloro che hanno una laurea.

Il sistema educativo lombardo si conferma un punto di forza

In Lombardia il sistema dell'istruzione e della formazione rappresentato dalle scuole secondarie di 2° grado, e dal canale dell'istruzione e formazione professionale offre ampie opportunità in termini di indirizzi formativi, distribuiti in numerose strutture (sedi e plessi scolastici), ben localizzate e articolate sul territorio.

Ciò vale soprattutto per l'offerta liceale e quella tecnica. Fra i licei l'indirizzo scientifico è presente in oltre 150 sedi scolastiche e pure diffuso è l'indirizzo linguistico (in circa 90 sedi) e quello delle Scienze umane (poco più di 70). **All'offerta liceale statale si affianca una presenza di licei paritari che,** pur registrando una flessione in termini numerici, **mantengono una quota di un certo rilievo quanto a studenti frequentanti grazie anche alla "dote scuola" di Regione Lombardia** che ha contenuto il calo delle iscrizioni determinato dai costi di frequenza in molti casi non più sostenibili per il perdurare della crisi.

Decisamente consistente è l'offerta di indirizzi tecnici statali con l'indirizzo amministrativo frequentabile in oltre 110 sedi sul territorio; numerose anche le sedi scolastiche con l'indirizzo informatico, turistico, elettrico-elettronico, meccanico, per le costruzioni. L'offerta di indirizzi professionali statali risulta invece meno ampia; anche se superano la soglia delle 50 unità le sedi scolastiche dove è possibile frequentare corsi di indirizzo socio-sanitario, commerciale e manutenzione tecnica.

Particolarmente diffusa l'offerta formativa nei percorsi IeFP, in primo luogo quella dei Centri di Formazione Professionale; le sedi con l'indirizzo di "operatore del benessere" e di "operatore della ristorazione" sono quelle più numerose sul territorio (oltre 70), e presenti in tutte le province. Pure consistente è la rete dei Centri di Formazione dove è possibile frequentare un percorso formativo per la qualifica di "operatore amministrativo" ed "operatore elettrico" (60 sedi).

In questo contesto negli ultimi anni è andata crescendo la domanda di formazione; gli alunni – sia al primo anno di corso, che in complesso – risultano in aumento, pur registrando tassi di incremento non particolarmente elevati. **Nell’ultimo biennio è ripreso il processo di liceizzazione a svantaggio dell’istruzione tecnica e soprattutto dell’istruzione professionale statale.**

L’aumento degli iscritti è correlato alla maggior propensione degli studenti a proseguire gli studi “dopo la 3° media”; il consistente incremento degli iscritti nei CFP mostra l’interesse (degli studenti e delle famiglie) per percorsi formativi professionalizzanti permettendo così ad un segmento non trascurabile di giovani di restare nel sistema formativo. **Da rilevare inoltre,** osservando i dati dell’ultimo decennio, **la crescita degli allievi che hanno sostenuto le prove d’esame per la qualifica e i diploma di IeFP,** passati da 12mila a quasi 22mila unità.

Rimane invece stabile, al di sotto della media nazionale, il flusso dei diplomati in uscita nel sistema scolastico al termine del percorso quinquennale nella secondaria di 2° grado (poco meno del 70% dell’insieme dei 19enni). In Lombardia, però **più che in altre regioni, risulta più elevata la quota di coloro che concludono gli studi conseguendo una qualifica prima del 18° anno di età.**

Appare ancora in flessione la propensione agli studi dopo il conseguimento del diploma. Diminuisce infatti il numero di immatricolati all’università, la gran parte dei quali rimane in Lombardia, in molti casi scegliendo sedi universitarie prossime al luogo di residenza.

Anche nel corso di questi anni difficili, in cui la popolazione studentesca universitaria (soprattutto quella di nuova immatricolazione) si è ridotta in misura consistente, **il sistema universitario lombardo “ha tenuto”,** con iscrizioni in calo, ma in misura decisamente inferiore a quanto avvenuto nel resto del paese; e questo è avvenuto **grazie soprattutto ai giovani provenienti da altre regioni del paese.**

A ciò hanno contribuito anche la numerosità di corsi e specializzazioni presenti in Lombardia, che insieme all’indubbio prestigio di talune atenei, hanno mantenuto elevata la capacità attrattiva nei confronti di giovani di altre regioni: aumentano infatti, anche se di un modesto 0,5% i giovani che studiano in Lombardia e che provengono da altre regioni, un dato rilevante se confrontato al calo complessivo degli studenti in Lombardia e su tutto il territorio nazionale.

Nel contempo, anche **gli atenei lombardi hanno operato una significativa riorganizzazione della propria offerta formativa, non solo con finalità di contenimento dei costi, ma anche a correzione di una loro eccessiva frammentazione** avvenuta a seguito della riforma dell’ordinamento universitario entrata in vigore nell’anno 2000.

Si consolida infine il sistema di formazione tecnica superiore che pur presentando numeri molto lontani da altre realtà europee cresce progressivamente sia come numero di corsi, che di iscritti e diplomati.

Anche per impulso specifico della Regione, **l’offerta di istruzione e formazione tecnica superiore negli ultimi tre anni è praticamente triplicata** (da 33 a 98 percorsi formativi); si rileva inoltre **un alto tasso di occupabilità degli studenti di questi corsi** (circa 3 giovani su 4 hanno trovato impiego nell’arco di un anno) **e un alto tasso di soddisfazione da parte delle imprese,** delle quali oltre 9 su 10 si sono dichiarate soddisfatte o molto soddisfatte dei giovani assunti.

Le politiche per la formazione: si rinnova l'impegno regionale

Regione Lombardia conferma anche nell'ultimo periodo un costante impegno relativamente alle politiche per l'istruzione e la formazione. **La legge 30/2015 rilancia complessivamente queste politiche ponendo come capisaldi per lo sviluppo del sistema la qualità, l'innovazione e l'internazionalizzazione.** Questa legge conferma il buon impianto definito dalla legge 22/06 sul mercato del lavoro e dalla legge 19/07 sul sistema formativo, attualizzando numerosi aspetti ma **mantenendo invariato il modello di riferimento basato sulla partecipazione di soggetti privati accreditati all'erogazione dei servizi.** Le finalità, rafforzate dalla recente Legge, vanno nella direzione di una più ampia e sistematica integrazione tra formazione e lavoro con l'apprendistato come strumento da rilanciare ai fini dell'occupabilità delle persone e della competitività del sistema economico regionale. Si valorizza inoltre il **partenariato territoriale** e la **costituzione di reti tra sistema educativo e sistema economico** anche per interventi di **contrasto alla dispersione scolastica.**

Tra le peculiarità delle politiche regionali lombarde si conferma la **"Dote Scuola"**, articolata nelle diverse componenti dedicate all'acquisto dei libri di testo, al sostegno alla libertà di scelta educativa delle famiglie (Buono Scuola), al merito e al sostegno degli allievi disabili. Per quanto riguarda nello specifico **la componente "Buono Scuola"**, nel medio periodo è stato particolarmente rilevante l'impatto sulla distribuzione delle risorse, complessivamente in calo, delle modifiche introdotte ai fini di una **razionalizzazione del sistema** (rimodulazione delle fasce ISEE e dell'ammontare dei contributi; inclusione del patrimonio, oltre che del reddito, per il calcolo dell'ISEE). Il confronto tra gli ultimi due anni scolastici evidenzia che complessivamente si è registrata una diminuzione delle domande, con una riduzione dei beneficiari del 16% e del 9,6% degli importi erogati.

Prosegue l'attività dei 56 poli tecnico professionali, distribuiti su tutto il territorio regionale. Significativa nell'ultimo anno è stata l'opportunità di proporre progetti, finanziati da Fondazione Cariplo, per promuovere iniziative di innovazione e potenziamento dei Poli Tecnico-Professionali (PTP) a sostegno delle filiere produttive del territorio. Tale finanziamento ha dato l'opportunità di avvio di 8 progetti biennali tuttora in corso.

Ulteriore elemento oggetto di un importante sviluppo è stato il **Quadro Regionale degli Standard Professionali (QRSP)** per soddisfare le nuove esigenze sia in relazione alla nuova programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020, sia per l'innovativa possibilità di raccordo con il quadro nazionale **che consente la riconoscibilità delle certificazioni di competenza a livello nazionale ed europeo.**

Il decreto del dicembre 2015 ed i suoi allegati sono il risultato di un complesso lavoro, portato avanti con i componenti di un gruppo di lavoro della CRPLF (Commissione Regionale per il Lavoro e la Formazione), che hanno condiviso le innovazioni e validato tutta la documentazione tecnica, contribuendo a rendere gli standard ed i profili sempre più aderenti alle richieste del mercato del lavoro lombardo.

Particolarmente robusta rimane la **rete degli operatori accreditati per l'erogazione dei servizi di interesse generale di istruzione e formazione professionale** costituita da circa 600 enti con oltre 860 sedi (settembre 2015) distribuite capillarmente sul territorio lombardo. Nel corso degli ultimi tre anni (2013-2015), mentre è rimasto piuttosto stabi-

le il numero complessivo degli operatori accreditati è invece aumentato il numero delle sedi disponibili sul territorio. L'accreditamento presso la Regione è condizione per l'accesso ai finanziamenti pubblici e comporta l'assunzione da parte del soggetto accreditato, nei confronti della Regione, dell'impegno a garantire i servizi. Al fine di garantire la qualità della rete **Regione Lombardia ha sviluppato un sistema di controlli e di valutazione**. Tutti i nuovi accreditati sono sottoposti a visite ispettive in loco volte a verificare il rispetto effettivo dei requisiti di accreditamento dichiarati; sono stati intensificati i controlli inerenti il rispetto delle norme di erogazione dei servizi al fine di elevarne gli standard qualitativi ed è stato predisposto un modello di rating quale strumento di misurazione e valutazione periodica degli enti che erogano percorsi in DDIF.

Tra le politiche implementate da Regione Lombardia ai fini dell'inserimento dei giovani nel sistema produttivo attraverso una migliore integrazione e sinergia tra sistema educativo e mercato del lavoro, un ruolo di rilievo assumono le misure assunte per **lo sviluppo dell'apprendistato di primo e di terzo livello**. I dati evidenziano che attualmente queste due forme contrattuali **riguardano una quota minoritaria di giovani** (in Lombardia esse rappresentano complessivamente circa il 2% dei contratti complessivi in apprendistato e meno dello 0,5% dei contratti stipulati con giovani tra i 15 e i 29 anni), **ma che nell'ultimo anno sono in aumento (+3% rispetto al 2014)**.

Per quanto riguarda i **tirocini extracurricolari**, la **revisione normativa sembra aver avuto un effetto positivo**: il numero degli avviamenti è in crescita come anche quello dei saldi (avviamenti meno cessazioni). **Riscontri positivi emergono inoltre dall'analisi delle trasformazioni occupazionali** poiché aumenta la percentuale di coloro che una volta terminato il tirocinio risultano occupati con un contratto a tempo indeterminato, e, dall'altro lato, diminuisce la quota di coloro che una volta terminato il tirocinio rimangono nel mercato del lavoro con un ulteriore tirocinio.

Le politiche del lavoro regionali confermano una buona capacità di attivazione delle reti territoriali e di inserimento lavorativo

Il sistema di governo delle politiche attive del lavoro sta attraversando dei significativi cambiamenti, con la **riforma dei Servizi pubblici per l'impiego e delle politiche attive del lavoro ancora in fase di attuazione** e caratterizzata dalle difficoltà legate alla competenza concorrente delle Regioni con lo Stato in materia di mercato di lavoro. In particolare, andrà riconsiderato il **ruolo dei centri per l'impiego** che, in base al decreto legislativo 14 settembre 2015 n. 150, dovranno erogare una serie di servizi obbligatori, e manterranno in maniera esclusiva l'esercizio della condizionalità, anche su segnalazione dell'operatore accreditato¹. **Nel periodo transitorio (2016 - 2017)** di attuazione della normativa nazionale in materia, a Regione Lombardia restano assegnate le competenze in materia di programmazione e di gestione operativa delle politiche attive del lavoro sul territorio e la responsabilità dei Centri per l'impiego che, in coerenza con le scelte operate con le leggi regionali 19/15 e 32/15, ha affidato alle Province e alla Città Metropolitana di Milano. Inoltre, Regione Lombardia ha definito il **nuovo modello di Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID)**, gestito direttamente sul sistema informativo di Regione Lombardia (GEFO), che diventa l'unico canale di accesso ai fini

¹ Circolare dell'11 dicembre 2015 del Direttore Generale della DG Istruzione, Formazione e Lavoro di Regione Lombardia "Prime indicazioni sulla Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro, stipula del Patto di Servizio Personalizzato e accesso alle politiche attive del lavoro in Lombardia".

della DID e del successivo Patto di Servizio Personalizzato (PSP), attraverso il quale la persona sceglie, con il supporto dall'operatore accreditato, il percorso di politica attiva al quale partecipare.

Il modello lombardo di intervento nell'ambito delle politiche attive del lavoro rappresenta una buona base di partenza per l'attuazione del nuovo sistema di intervento nazionale previsto dal Jobs Act. In particolare il sistema **Dote Unica Lavoro (DUL)** è **considerato innovativo e una buona prassi a livello nazionale**.

In complesso, le principali misure regionali di sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro, **Dote Unica Lavoro (DUL)** e **Garanzia Giovani (GG)**, a fine dicembre 2015 avevano preso in carico oltre 127mila persone.

Oltre 82mila sono stati i destinatari di DUL, pari al 7,7% della popolazione dei disponibili al lavoro. **In circa la metà dei casi le persone prese in carico appartengono alla fascia che richiede una alta intensità di aiuto. Complessivamente, il 79,2% dei destinatari di DUL in cerca di lavoro è stato avviato al lavoro, nel 42% dei casi con contratti di durata superiore ai sei mesi.** Si tratta soprattutto di contratti a tempo determinato, mentre il 9,2% è rappresentato da contratti a tempo indeterminato e il 6% da contratti di apprendistato. Il tasso di avvio al lavoro è passato dal 73,2% della fascia ad alta intensità di aiuto (fascia 3), al 91,3% della fascia a bassa intensità di aiuto (fascia 1).

Per superare i potenziali problemi di *creaming*, nella seconda fase di attuazione della DUL (avviata a gennaio 2016) la Regione ha potenziato gli interventi in favore delle persone con particolare svantaggio, prevedendo servizi di politica attiva intensivi, anche attraverso esperienze lavorative brevi e/o con valenza formativa.

Nel corso del 2015 ARIFL e FORMEZ hanno condotto delle valutazioni sull'efficacia della DUL che **evidenziano una buona efficacia occupazionale, soprattutto nel caso dei destinatari più giovani (15-24 anni e 25-34 anni) e delle persone più istruite.** Risulta inoltre che la probabilità di completare con successo la DUL è più alta nel caso degli operatori pubblici, degli "enti no profit" e degli operatori privati di grandi dimensioni, oltre che nel caso di servizi innovativi (come il *coaching* di gruppo e la creazione di reti di sostegno) oppure orientati alla certificazione di competenze acquisite.

Il monitoraggio sull'avanzamento fisico-finanziario della iniziativa Garanzia Giovani mostra che **a fine dicembre 2015 avevano aderito oltre 84mila giovani, di cui più di 63mila residenti in Lombardia, equivalenti a quasi un quarto (il 24,6%) dei giovani NEET lombardi. Dei 63mila giovani che hanno scelto un operatore, il 71,3% è stato preso in carico, e di questi l'87% è stato inserito al lavoro, metà circa in tirocinio e l'altra metà a tempo determinato, in apprendistato o a tempo indeterminato. Nel 34% dei casi, i contratti a tempo determinato presentano una durata superiore a 6 mesi.** I bonus occupazionali sono stati attivati per il 48,3% dei contratti di lavoro.

Con le "Azioni di rete per il lavoro", avviate nel 2014 e concluse il 31 ottobre 2015, Regione Lombardia ha inoltre sostenuto l'attivazione di reti di operatori territoriali, finalizzate a ridurre l'impatto territoriale delle crisi aziendali. I progetti ammessi a finanziamento, avviati e conclusi sono stati 77, con il coinvolgimento di 4.545 lavoratori. Le reti hanno permesso al 48% dei lavoratori presi in carico di svolgere una attività/esperienza lavorativa.

Infine, **emerge una buona efficacia delle Doti lavoro - Persone con disabilità nel periodo 2010-2013: a fronte di 19.955 Doti rendicontate a valere sui Piani Provinciali**

Disabili sono stati coinvolti complessivamente 15.341 destinatari, per un totale di 20.851 avviamenti, di cui 40% a tempo determinato; 37% tirocinio; 17% a tempo indeterminato.

Le politiche regionali di prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica e formativa

Il tasso di Early School Leavers (ESL) in Lombardia, è in calo rispetto agli anni precedenti, **nel 2014 è pari al 12,9%** (il 15,4% tra i ragazzi e il 10,2% fra le ragazze), inferiore quindi al valore medio nazionale (il 15%) e all'obiettivo del 16% fissato per l'Italia per il 2020 dal PNR (Programma Nazionale di Riforma), ma ancora superiore sia alla media europea a 28 (l'11,2%), sia all'obiettivo di Europa 2020 di riduzione del tasso di abbandoni scolastici/formativi precoci al di sotto del 10%.

La programmazione regionale si contraddistingue per una forte attenzione al problema della dispersione e a quello degli abbandoni precoci, come testimonia anche la **significativa concentrazione delle risorse del POR FSE Lombardia 2014-2020 sull'Ob. Specifico 10.1** *"Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa e alla promozione della parità di accesso a un'istruzione di qualità"*, in un'ottica di complementarietà rispetto al PON per la Scuola (complessivamente 275 milioni di euro, pari al 29,3% della dotazione finanziaria complessiva del Programma Operativo Regionale). Tratti distintivi del modello lombardo risultano la promozione dell'integrazione fra i sistemi della formazione, dell'istruzione e del lavoro attraverso esperienze di alternanza scuola-lavoro e il ricorso al contratto di apprendistato (strumenti ulteriormente rafforzati dalla recente Legge Regionale 5 ottobre 2015, n. 30) e il **ruolo centrale della IeFP, cui viene attribuita anche una funzione di contrasto all'abbandono precoce** in virtù di una didattica per competenze, di metodologie di apprendimento meno tradizionali e di uno stretto raccordo tra scuola e impresa, tutti elementi funzionali a garantire il successo formativo e l'acquisizione delle competenze dell'obbligo di istruzione anche a giovani a maggior rischio di dispersione nei percorsi scolastici.

All'interno di questa cornice complessiva si inseriscono anche gli interventi previsti dal programma Garanzia Giovani, che trova compiuta espressione nel **progetto di Italia Lavoro "FixO YEI - Azioni in favore dei giovani NEET in transizione istruzione-lavoro"**, avviato nel settembre 2015 per la realizzazione di un'azione interamente dedicata al reinserimento in percorsi formativi di IeFP di giovani dai 15 ai 18 anni in obbligo scolastico e formativo e a rischio dispersione scolastica in Lombardia per l'anno formativo 2015/16, con uno stanziamento complessivo di risorse pari a 8,9 milioni di euro.

Regione Lombardia ha anche recentemente finanziato con risorse proprie alcuni interventi sperimentali (in tutto 15 progetti, per un ammontare complessivo di poco meno di 400mila euro) nell'ambito dell'**Avviso pubblico per la selezione di progetti pilota finalizzati alla prevenzione e alla lotta contro la dispersione scolastica**, che interviene in una prospettiva di prevenzione, agendo per intercettare il disagio già nel primo ciclo di istruzione, cercando di ri-orientare gli studenti a rischio di insuccesso e dispersione iscritti per l'a.s. 2014/2015 al 2° o al 3° anno della scuola secondaria di primo grado verso percorsi di istruzione e formazione adeguati alle loro propensioni e stimolando la partecipazione e la motivazione ad apprendere.

Molte sono, infine, le **iniziative progettuali** realizzate sul territorio lombardo per prevenire e contrastare la dispersione e l'abbandono scolastico **a valere sulle risorse messe a disposizione dal MIUR** attraverso bandi nazionali, coordinate dall'Ufficio Scolastico Regionale (USR) per la Lombardia. Di particolare rilievo gli **interventi finanziati a valere sulle risorse destinate ad Aree a rischio e a forte processo immigratorio** ex art. 9 CCNL Comparto Scuola (quasi 2,2 milioni di euro destinati per l'a.s. 2014/15 a 938 scuole) e **il programma di didattica integrativa** che utilizza il prolungamento dell'orario scolastico di tutte le istituzioni coinvolte di 1° o 2° grado e modelli organizzativi nuovi e più attraenti per i ragazzi coinvolti al fine di prevenire la dispersione scolastica, in attuazione dell'art. 7 del D.L. 104/2013, avviato in via sperimentale nell'a.s. 2013/14 con uno stanziamento complessivo di 2,2 milioni di euro a livello regionale assegnati a 73 grandi reti di scuole per altrettanti progetti che hanno complessivamente coinvolto oltre 47mila giovani.

L'analisi delle scelte di programmazione e delle politiche messe in campo da Regione Lombardia e di alcune esperienze di successo realizzate a livello nazionale ha consentito di evidenziare alcune dimensioni funzionali alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni della dispersione e dell'abbandono:

- **la personalizzazione e flessibilità dei percorsi scolastici e formativi in risposta agli specifici fabbisogni dei singoli studenti, anche attraverso modalità di apprendimento alternative rispetto alla didattica tradizionale** (attività laboratoriali, didattica attiva, *peer education*, utilizzo delle nuove tecnologie e legame con il mondo del lavoro, ecc.), nell'ottica di prevenire, anche per quei giovani che incontrano maggiori difficoltà nei percorsi scolastici tradizionali, insuccessi ripetuti che frequentemente si traducono in fenomeni di vero e proprio abbandono;
- **concentrare attenzione e risorse su delle buone politiche di orientamento**, prevedendo interventi mirati per ragazzi/e maggiormente a rischio di abbandono e per le loro famiglie, lavorando sulle tempistiche del processo ed eventualmente proponendo momenti e occasioni di incontro fra gli studenti e realtà di formazione professionale e ambienti di lavoro che potrebbero risultare stimolanti anche per quei giovani meno motivati verso il proseguimento degli studi nel sistema scolastico di secondo ciclo;
- **promuovere interventi di natura sistemica e strutturale** che non si limitino ad agire esclusivamente sulle annualità scolastiche in cui il fenomeno si acuisce (il passaggio dal primo al secondo ciclo e il primo biennio della scuola secondaria di secondo grado), bensì favoriscano attività "in filiera" mediante reti verticali di scuole dei diversi cicli, e assicurare continuità alle migliori progettualità emerse nell'ambito delle molte sperimentazioni fatte in questi anni (anche grazie ad una valutazione adeguata);
- **sostenere approcci integrati e multilivello** che coinvolgano i diversi attori (istituzionali e non) interessati dal problema in reti strutturate e di natura strategica, garantendone un'adeguata regia e **rafforzare l'alleanza fra il mondo della scuola e della formazione e il Terzo Settore**, mettendo a sistema gli sforzi provenienti dai due mondi, anche mediante l'affiancamento alle figure già presenti nei percorsi scolastici di professionalità esterne (mediatori culturali per rispondere ai fabbisogni di inserimento di ragazzi e ragazze stranieri, *counselor* a disposizione dei giovani che manifestano problemi di relazione, di autostima, ecc.).

Premessa necessaria all'attivazione di tali politiche è una chiara distinzione tra le due problematiche della dispersione e dell'abbandono (diverse, anche se fra loro correlate) e una conoscenza puntuale dei due fenomeni attraverso forme di monitoraggio sistematico che consentano di superare le attuali difficoltà di quantificazione dei fenomeni della dispersione e dell'abbandono. L'indicatore relativo agli *Early School Leavers*, utilizzato nelle statistiche ufficiali a livello nazionale e internazionale, rendendo conto del fenomeno dell'abbandono solo "a consuntivo", non aiuta infatti l'attivazione di politiche di natura preventiva rivolte ai giovani attualmente a rischio di abbandono.

Alcune esperienze condotte a livello provinciale hanno messo in luce la possibilità di monitorare in maniera più puntuale i fenomeni di dispersione e di abbandono - quantificandoli a partire dalle diverse banche dati contenenti le anagrafiche degli allievi iscritti a tutti i percorsi che concorrono all'assolvimento del diritto dovere di istruzione e formazione (scuola, IeFP e apprendistato) - e consentendo azioni di *policy* mirate rispetto agli specifici fabbisogni dei territori in termini di attività di orientamento, declinazione dell'offerta formativa, coinvolgimento degli attori del territorio, ecc.

La necessità di un collegamento sistematico fra le diverse banche dati, che consenta di quantificare correttamente i fenomeni di dispersione (comprensivi dei passaggi da un canale all'altro), appare tanto più evidente in un contesto quale quello lombardo in cui, in ragione della rilevante quota di iscrizioni nella IeFP regionale e nella scuola paritaria degli allievi che lasciano il sistema scolastico statale, facendo coincidere il tasso di abbandono con la fuoriuscita dal sistema scolastico statale si rischia di sovrastimare in maniera consistente il dato.

Scenari di medio periodo ed implicazioni per le politiche

Sulla base della più recente letteratura di riferimento e del contributo di esperti e testimoni privilegiati intervistati, nell'ultimo capitolo del Rapporto sono presentate alcune riflessioni sugli scenari di medio periodo e le principali sfide che la regione si troverà ad affrontare nel nuovo contesto socio-economico e tecnologico che si va delineando nel dopo crisi, al fine di individuare le strategie da adottare per rafforzare il sistema regionale.

I cambiamenti che stanno già influenzando le dinamiche produttive e occupazionali a livello regionale e lo faranno ancora di più nei prossimi anni sono in particolare:

- **Cambiamenti economici** legati alla crescente internazionalizzazione dei mercati e dei processi produttivi, e **cambiamenti climatici**.
- **Cambiamenti tecnologici** in particolare la digitalizzazione dell'industria e dei servizi; lo sviluppo della "*knowledge economy*" e dei settori *high-tech*.
- **Cambiamenti demografici e sociali**: invecchiamento della popolazione e aumento dei flussi migratori; aumento della partecipazione femminile al lavoro; aumento dei livelli di istruzione; urbanizzazione; aumento delle disuguaglianze; cambiamenti nei modelli familiari.
- **Cambiamenti nel contesto politico/istituzionale**: sistemi di governo multi-livello sia (revisione del modello di federalismo; abolizione delle province e creazione delle città metropolitane); vincoli di bilancio e ridimensionamento dell'intervento pubblico; riforma del sistema di regolazione delle politiche del lavoro; riforme previdenziali e assistenziali e sviluppo del secondo *welfare*.

Alla luce di questi cambiamenti, gli aspetti su cui concentrare l'attenzione nei prossimi anni per rafforzare la competitività dell'economia regionale riguardano: *l'innovazione e l'internazionalizzazione delle imprese; la crescita del capitale umano; il rafforzamento del sistema regionale di governo e delle politiche del lavoro.*

In merito al primo aspetto, l'analisi degli elementi di forza e di debolezza del sistema regionale e le interviste agli esperti sottolineano la necessità di: **sviluppare le infrastrutture ICT in tutto il territorio regionale** (ed in particolare l'accesso alla banda larga); **sostenere la ricerca scientifica e applicata** e una maggiore interazione tra sistema universitario ed imprese; sostenere **diffusione dell'innovazione e della digitalizzazione presso tutte le imprese (in particolare le PMI)** e tutti i settori sia attraverso finanziamenti pubblici (valorizzando i fondi strutturali europei) e privati che attraverso il sostegno e l'accompagnamento alle medie-piccole imprese; sostenere la **diffusione di clusters di imprese innovative per facilitare lo scambio di idee** e le interazioni tra imprese e tra queste e il sistema della ricerca e lo sviluppo di distretti, incubatori specializzati settorialmente, e filiere produttive specifiche sostenere **l'internazionalizzazione delle imprese** (anche nei servizi).

Per quanto riguarda le *possibili strategie per la crescita del capitale umano* è necessario rafforzare il sistema di intervento regionale nell'ambito dei **sistemi di istruzione e formazione e la loro integrazione con il sistema delle imprese**, da un lato contrastando la dispersione scolastica e formativa, e dall'altro sostenendo l'acquisizione di **competenze trasversali e tecniche** di alto livello e il rafforzamento dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (ITS in particolare) e i poli tecnico-professionali. Gli esperti intervistati hanno inoltre sottolineato la necessità di rafforzare il sostegno alla transizione scuola-lavoro, potenziando **servizi di orientamento, bilancio di competenze, e presa in carico**, e incentivando l'utilizzo dell'**apprendistato** e dei **tirocini** con un forte contenuto formativo da parte delle imprese. È necessario inoltre il **rafforzamento, per tutti i livelli di istruzione, delle competenze STEM** (*science, technology, engineering, mathematics*) e trasversali (*soft skill*).

In tema di formazione tecnica, uno degli argomenti che più è emerso dalle interviste, è il **ruolo svolto dagli ITS (Istituti Tecnici Superiori)** come "scuole ad alta specializzazione tecnologica" e l'importanza di un loro potenziamento per rispondere alla domanda delle imprese di nuove ed elevate competenze tecniche e tecnologiche. Si ritiene infatti che un percorso educativo più flessibile, grazie ad una specializzazione acquisibile in un periodo più breve (due anni), possa contribuire a ridurre il *mismatch* tra domanda e offerta di competenze. E' però fondamentale consolidare questi percorsi e farli conoscere ai giovani e alle famiglie, ribadendone l'identità di percorsi paralleli e alternativi rispetto all'Università.

Oltre alla transizione scuola-lavoro, è anche necessario considerare le transizioni nel corso della vita lavorativa, potenziando la **formazione permanente degli adulti** e aiutandoli a costruirsi dei percorsi individualizzati, anche attraverso la certificazione delle competenze acquisite.

Infine in relazione alle **politiche del lavoro**, secondo molti degli intervistati, la Lombardia sta valorizzando la sussidiarietà e le iniziative che vengono dal territorio e dalla società civile. È però necessaria una **maggiore capacità di indirizzo strategico, di controllo e di gestione, e lo sviluppo di un solido sistema informativo, di monitoraggio e valutazione degli interventi** per evitare abusi e trasformare in investimento le risorse pubbliche.

In particolare il sistema Dote Unica Lavoro (DUL), considerato innovativo e una buona prassi a livello nazionale, deve evitare il rischio di *creaming* e facilitare il pieno e consapevole esercizio del principio della libera scelta dell'individuo, che è alla base del sistema dotale. A questo fine è importante sviluppare un sistema informativo che aiuti tale scelta, offrendo informazioni facilmente comprensibili sulle caratteristiche e le performance degli operatori.

Andrebbero inoltre ulteriormente **rafforzate le Azioni di rete a livello territoriale** in un'ottica di sviluppo di medio periodo e non solo per la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in crisi aziendali. A questo proposito è importante continuare ad agire sul coinvolgimento dei partenariati locali e dei soggetti pubblici e privati per attivare nuove risorse e valorizzare le competenze ed il contributo dei diversi attori, dando così piena attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale che caratterizza l'approccio strategico lombardo.

Tra le misure da considerare per sostenere l'offerta di lavoro qualificato è necessario rafforzare il **sostegno alla occupazione giovanile e a quella femminile, oltre che le politiche migratorie**.

In generale, la capacità di affrontare le sfide future richiede un rafforzamento della capacità di diagnosi e indirizzo dell'amministrazione regionale, attraverso:

- Il **potenziamento degli strumenti conoscitivi**, per rendere più approfondita e tempestiva la conoscenza del contesto socio-economico regionale, delle sue tendenze di fondo e dei bisogni di intervento.
- L'**individuazione puntuale delle priorità di intervento** su cui concentrare le risorse e degli obiettivi che da raggiungere, **avendo come riferimento le regioni avanzate europee** con le quali la Lombardia si confronta e compete.
- Il **miglioramento della qualità dei servizi** offerti dalla pubblica amministrazione, anche attraverso la loro semplificazione e digitalizzazione.
- Il **rafforzamento della capacità di attivazione del territorio e delle reti**, che già caratterizza l'approccio regionale, agendo anche **in un'ottica di integrazione trasversale delle politiche** industriali, del lavoro e della formazione, e delle politiche sociali, per potenziarne le sinergie e l'efficacia.
- Il **potenziamento del sistema di monitoraggio e di valutazione** degli interventi attivati per sostenere la riflessione sulle politiche da implementare e dare continuità agli interventi che si dimostrano efficaci.