



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Documento per la discussione

“I servizi per il lavoro in Italia: stato dell’arte e prospettive di sviluppo”



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Sommario

Introduzione	3
1. Il quadro normativo di riferimento dei servizi per il lavoro in Italia.....	8
2. Servizi per il lavoro pubblici e privati: una collaborazione necessaria	13
2.1 Lo scenario di riferimento dei servizi pubblici per l'impiego.....	13
2.2 Ruolo e funzioni dei servizi privati in Italia	16
2.3 Livelli di intermediazione degli operatori pubblici e privati	17
2.4 L'esigenza di integrazione: la sperimentazione della Garanzia Giovani.....	19
3. Sistemi informativi, servizi e monitoraggio delle politiche del lavoro: i tre fattori di successo.....	22
3.1 Il sistema informativo delle Comunicazioni Obbligatorie: le potenzialità della cooperazione applicativa.....	22
3.2 La Banca Dati delle politiche attive e passive come paradigma dell'innovazione	24
3.3 Il sistema di monitoraggio nella legge 92/2012	24
4. Servizi, politiche del lavoro e politiche di sviluppo.	26
4.1 Il disegno di legge delega (JOBS ACT)	26
4.2 Le indicazioni di Europa 2020 come bussola per l'innovazione	28



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Introduzione

Fin dal Libro Bianco di Delors le istituzioni comunitarie, hanno indicato nelle politiche attive lo strumento chiave nel contrastare la disoccupazione in particolare quella di lunga durata e giovanile. Ma poiché fin dal 1993 era evidente il ruolo dei servizi per il lavoro nella implementazione delle politiche attive, il tema della modernizzazione e della qualificazione dei servizi di orientamento ed intermediazione ha assunto un ruolo centrale nelle politiche comunitarie concretizzatosi in un crescente sostegno economico tramite il Fondo sociale europeo¹.

La lunga fase di crisi economica, pur imponendo una profonda ridefinizione della politica europea per l'occupazione ed una altrettanto rilevante razionalizzazione dei budget nazionali destinati al welfare e alle politiche del lavoro, non ha modificato i presupposti sul ruolo strategico dei servizi per il lavoro e prova ne sia il nuovo Regolamento del FSE per la programmazione 2014-2020, che tra le "priorità di investimento" indica «la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro» come obiettivo prioritario. Semmai nella nuova programmazione viene posta maggiore enfasi sul miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego, sottolineando l'importanza di rendere evidente il contributo effettivo che i sistemi di orientamento ed intermediazione possono garantire allo sviluppo dell'occupazione.

Ai PES quali "agenzie di transizione"² viene oggi richiesto di svolgere "un ruolo più globale di fornitori di servizi permanenti, nel campo della valutazione delle competenze, della definizione dei profili, dell'organizzazione della formazione, dell'orientamento professionale individuale e della consulenza ai clienti, lavoratori e datori di lavoro" ed è sulla effettiva capacità di implementare tali funzioni che oggi si gioca il loro potenziale sviluppo, pena il possibile ridimensionamento della loro funzione e delle risorse ad essi destinate a livello nazionale. Sfida questa che è al centro del Programma della "Garanzia Giovani", per il quale la Commissione ha deciso di rafforzare la cooperazione tra i partner comunitari in materia, proponendo la costituzione di "una rete europea dei servizi pubblici per

¹ Si veda il Regolamento (CE) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del Regolamento (CE) n. 1784/1999. Il regolamento n. 1081 disciplina l'uso del FSE, per il periodo di programmazione 2006-2013. Tra le attività per le quali gli Stati membri possono avvalersi del cofinanziamento europeo sono considerate quelle rivolte alla "modernizzazione e il potenziamento delle istituzioni del mercato del lavoro, in particolare i servizi per l'impiego".

² Commissione delle Comunità Europee, *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, COM (2010) 682 def., che costituisce una delle cd. iniziative faro a seguito della adozione della c.d. Strategia Europa 2020.



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



l'impiego"³. Ma se il ruolo potenziale degli operatori pubblici è evidente, decisamente meno chiara è la funzione che all'interno delle diverse realtà nazionali svolgono le altre agenzie che operano nel mercato dell'intermediazione e del placement chiamate in alcuni casi, in virtù delle loro competenze specialistiche, a garantire componenti importanti dell'offerta di politiche attive, spesso con funzioni di supplenza del servizio pubblico. Del resto la differenziazione dei modelli nazionali di regolamentazione dei servizi di intermediazione ha fatto sì che in Europa il rapporto tra operatori assumesse connotati profondamente diversi da paese a paese, rendendo spesso difficilmente confrontabili esperienze e risultati. In altre parole è difficile oggi valutare il contributo effettivo della rete dei servizi pubblici per il lavoro al netto del ruolo che, soprattutto in alcuni paesi svolgono le agenzie private autorizzate ed i casi del Regno Unito, dell'Olanda, solo per citare quelli in cui il ruolo degli operatori privati è più evidente, sono emblematici. Per i numerosi paesi che scontano un maggiore ritardo nello sviluppo di una rete efficiente di intermediazione e collocamento – tra cui rientra certamente l'Italia – e che difficilmente, nell'attuale fase di gravi ristrettezze di bilancio, possono far affluire massicci investimenti sulla rete pubblica di servizi (infrastrutture e personale), lo sviluppo di una più stretta collaborazione con le agenzie private, gli operatori del terzo settore, gli organismi della bilateralità le scuole e le Università può risultare decisivo per la qualificazione dei servizi pubblici, chiamati ad operare – come avviene nel Regno Unito - in una logica di filiera. Senza contare i benefici che una rete più capillare di servizi per il lavoro, più o meno specialistici, può garantire ai beneficiari di politiche attive (in crescita esponenziale), generando un rapporto più favorevole tra utente ed operatore.

Per questa ragione, in questa sede, si intende contribuire allo sviluppo del dibattito sulla funzione e sul ruolo che i servizi per il lavoro nella loro accessione più ampia *"quali agenzie per la transizione"* possano svolgere non solo nel contesto di una più incisiva strategia europea per l'occupazione ma anche come strumenti di promozione delle politiche di sviluppo locale per il rilancio della domanda di lavoro e dell'innovazione. L'obiettivo del presente documento (e della Conferenza del 9/10 settembre 2014) è, quindi, quello di promuovere un confronto su tale tema a partire dalla rappresentazione dello stato dell'arte dei servizi per il lavoro in Italia, evidenziando i ritardi fin ora accumulati e le opportunità che oggi si presentano proprio nella prospettiva di una maggiore collaborazione tra operatori pubblici e privati autorizzati, aspetto questo che costituisce, nel contesto italiano, uno degli elementi chiave della architettura normativa e regolamentare del sistema di intermediazione e di sviluppo delle politiche attive. Ma prima di entrare nel merito della descrizione

³ Vedi Commissione delle Comunità Europee, *Proposta di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego (SPI)*, COM (2013) 430 def.



dello scenario italiano, appare opportuno richiamare alcune linee di tendenza che si sono manifestate a livello europeo negli ultimi anni e che sono state messe in luce in diversi approfondimenti realizzati dal Ministero del Lavoro (Direzione Generale per le politiche dei servizi per il lavoro)⁴, da ISFOL⁵ e da Italia Lavoro⁶. In estrema sintesi le analisi condotte a livello europeo sull'evoluzione dei servizi per il lavoro mostrano che:

- 1) Tra il 2008 ed il 2011 e cioè prima e durante la crisi, tranne alcune eccezioni (Irlanda, Italia e Grecia), la gran parte dei paesi europei ha incrementato la spesa dedicata alle politiche attive e ai servizi per il lavoro. Le variazioni di spesa per altro in alcuni paesi molto significative, mostrano una tendenza verso un maggiore investimento nelle strutture degli SPI, piuttosto che nelle misure di politica attiva. Si tratta di scelte di policy a favore di meccanismi cosiddetti di “work first”, in cui si tende a privilegiare l'ingresso immediato nel mercato del lavoro a scapito delle politiche di miglioramento dell'occupabilità.
- 2) La spesa per il personale dei servizi tra il 2008 e il 2011 mostra ampie variazioni: Francia Germania e Regno Unito sono i paesi che hanno investito di più sulle dotazioni di personale incrementando il numero di operatori dei servizi pubblici rispettivamente di circa 22 mila, 18 mila e 11 mila unità. All'opposto paesi come la Finlandia, l'Italia e Irlanda si distinguono invece per una ulteriore diminuzione degli operatori. Complessivamente comunque la quota di popolazione attiva per operatore dei servizi pubblici per il lavoro oscilla tra il valore di 500, registrato in Germania, Regno Unito Olanda e Belgio e di oltre 3000 registrato in Italia, anche se valori minori ma rilevanti si registrano in Spagna e Portogallo.
- 3) Sempre tra il 2008 ed il 2011, nella maggior parte dei paesi, si è assistito alla progressiva diminuzione delle risorse messe a disposizione dagli SPI per ogni singolo disoccupato; solo in Austria, Belgio, Germania, Svezia e Danimarca, al contrario, la spesa per disoccupato è aumentata.
- 4) Nella media europea (15 paesi), il 50% dei disoccupati ha contattato un servizio pubblico per l'impiego ed il 24% una agenzia privata autorizzata. Il ricorso al sistema di collocamento pubblico è quindi nettamente maggiore rispetto al privato ma in alcuni paesi è comunque rilevante anche la quota di lavoratori che si rivolge alle APL. In Olanda, Portogallo e Belgio

⁴ DG delle politiche dei servizi per il lavoro. *Indagine sui servizi per l'impiego 2013 Ministero del lavoro e delle politiche sociali* - http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_monitoraggio_SPI_2013.pdf

⁵ F.Bergamante e M.Marocco *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*. ISFOL marzo 2014

⁶ Italia lavoro *La spesa per i servizi per il lavoro in Italia ed in Europa*. Aprile 2014



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



raggiunge il 40% mentre in Spagna, Irlanda, Francia e Regno Unito oscilla tra il 20 ed il 30%. All'opposto in Germania, Austria e Svezia oltre 7 disoccupati su 10 contattano uno SPI, mentre solo uno si rivolge alle agenzie private.

- 5) Considerando il quadriennio 2008-2011, la media europea relativa alla quota di intermediati dal canale pubblico è lievemente aumentata attestandosi intorno al 9,4% rispetto all'8% del 2008. Tuttavia lo scenario europeo appare molto differenziato. Si passa dal 15% della Finlandia al 3,1 % dell'Italia. Parallelamente la quota di persone collocate dalle agenzie private in Europa è pari all'1,8% di tutti gli occupati dipendenti che hanno trovato lavoro nell'anno di riferimento. I dati per singoli paesi variano da un minimo di 0,3% relativo alla Grecia al massimo del 2,9% per l'Olanda; il valore relativo all'Italia si attesta sullo 0,6%. Anche nel caso delle APL, inoltre, la crisi non ha dato luogo ad un trend univoco, ma nei singoli paesi, nel confronto tra il 2008 e il 2011, le variazioni hanno segno diverso, senza però incidere in modo sostanziale sui valori rilevati nel periodo pre-crisi.

Lo scenario descritto mostra quindi che, nonostante lo sviluppo della rete dei servizi per il lavoro rappresenti da anni un obiettivo strategico per le istituzioni europee, la relazione tra sforzo e risultato è ancora debole.

Da queste convinzioni - necessità di rafforzare la cooperazione dei servizi pubblici per l'impiego - nasce l'iniziativa della Commissione Europea che, con la Decisione n. 573/2011/UE del 15 maggio 2014, punta alla creazione di una Rete Europea dei PES (*Public Employment Services*) allo scopo di valorizzare il ruolo dei servizi per l'impiego nell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, nella lotta alla disoccupazione, nell'integrazione delle politiche attive, nel monitoraggio dei servizi erogati.

Del resto, la capacità di intermediazione sia da parte dei servizi pubblici che delle agenzie private è ancora modesta e comunque presenta forti differenziazioni tra paese e paese. Lo sforzo economico appare ancora squilibrato rispetto ai risultati ottenuti, anche se risulta ormai evidente che l'investimento nella dotazione di personale ha un effetto positivo sui risultati in termini di capacità di intermediazione poiché ad un aumento della numerosità degli operatori degli SPI, corrisponde una maggiore quota di intermediati. Tali indicazioni quindi rafforzano quanto ipotizzato in precedenza e cioè la necessità di implementare l'efficacia dei servizi di intermediazione favorendo una più stretta collaborazione tra operatori pubblici e privati soprattutto in quei paesi che presentano una limitata dotazione di operatori pubblici a fronte di una quota crescente di disoccupati. Del resto sebbene il contributo delle agenzie private, in termini di lavoratori intermediati sia modesto, in alcuni contesti



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



nazionali può rappresentare un importante volano per aumentare significativamente l'efficacia dei processi di intermediazione tra domanda ed offerta.

Come accennato in precedenza l'Italia rientra tra questi paesi. Per questa ragione si è voluto esplicitare lo stato dei servizi per il lavoro ed il rapporto con la rete degli operatori privati nella prospettiva di evidenziare eventuali opportunità di sviluppo della collaborazione tra i due sistemi. Il documento, quindi, si compone di quattro capitoli che descrivono: 1) il quadro normativo di riferimento, con particolare riguardo al rapporto tra rete pubblica e privata; 2) la struttura e le dotazioni di personale del sistema pubblico nonché la presenza e la consistenza della rete di operatori privati; 3) la strategia di riforma proposta dal Governo anche nella prospettiva indicata dal *Europa 2020*, nonché gli strumenti di monitoraggio previsti dalla legge; 4) le prospettive di sviluppo nel breve e nel medio periodo, indicando per altro la piena adesione dell'Italia al processo di consolidamento della rete dei servizi proposto in sede europea.



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



1. Il quadro normativo di riferimento dei servizi per il lavoro in Italia

Il sistema italiano dei servizi pubblici per l'impiego (SPI) fu creato nel 1949⁷ attorno alla rete degli *Uffici di collocamento*, che avevano principalmente il compito di certificare assunzioni e licenziamenti e dichiarare lo stato di disoccupazione, da cui dipendeva l'accesso ad una serie di prestazioni e benefici pubblici. Il collocamento era gestito in regime di monopolio dallo Stato e operava secondo il principio della *chiamata numerica*, cui si poteva derogare solo in caso di professionalità elevate o di assunzione di familiari. Il datore di lavoro, in altre parole, non poteva scegliere chi assumere, ma solo presentare una *richiesta di avviamento al lavoro*, specificando il numero di lavoratori richiesti e la loro qualifica. Era poi l'Ufficio di collocamento competente per territorio a disporre l'avviamento al lavoro secondo l'anzianità di disoccupazione.

Il sistema di collocamento pubblico rimase quasi del tutto inalterato fino agli anni '90, quando fu prima abrogata la chiamata numerica in favore della c.d. *chiamata nominativa*⁸ e poi completamente liberalizzato, introducendo l'*assunzione diretta* e abolendo l'obbligo della richiesta preventiva⁹. Il collocamento obbligatorio rimane tutt'oggi in vigore solo per disabili e categorie protette¹⁰.

Questo fu solo l'inizio di una riforma complessiva del sistema di mediazione e collocamento dei lavoratori, resi necessari anche a fronte di una sentenza della Corte di Giustizia Europea che denunciava la mancanza di concorrenza nel settore in Italia¹¹. Il c.d. "Pacchetto Treu"¹² del 1997 sancì la fine del monopolio pubblico del collocamento e affidò la fornitura del lavoro interinale ai privati, purché iscritti in un apposito albo istituito presso il Ministero del Lavoro.

L'architettura attuale del sistema dei servizi per il lavoro è stata definita dalla riforma Bassanini (D. Lgs. 469/97 sulla semplificazione e il decentramento amministrativo¹³). Tra le funzioni delegate dallo Stato alle Regioni rientravano quelle in tema di mercato del lavoro, relative alle politiche dell'orientamento, della formazione e del collocamento, organizzando un servizio pubblico in grado di prendersi concretamente carico dell'inclusione lavorativa dei disoccupati. Anche le funzioni di gestione attiva del mercato del lavoro venivano delegate alle Regioni, e da queste alle Province e ad

⁷ Legge 264 del 29 aprile 1949.

⁸ Legge 223 del 23 luglio 1991.

⁹ Legge 608 del 28 novembre 1996.

¹⁰ Legge 482 del 2 aprile 1968, come modificata dalla legge 68 del 23 marzo 1999.

¹¹ Corte di Giustizia Europea (1997), *Job Centre coop arl* (C-55/96).

¹² Legge 196 del 24 giugno 1997

¹³ Legge 59 del 15 marzo 1997.



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



altri Enti locali, in base al principio di sussidiarietà, con il fine prioritario di rendere più flessibili i servizi. Alle Province era demandata la gestione e l'erogazione dei relativi servizi tramite nuove strutture chiamate *Centri per l'impiego* (CPI o SPI), che sostituivano i vecchi Uffici di collocamento, mentre allo Stato rimaneva un ruolo generale d'indirizzo, promozione e coordinamento e alcune competenze specifiche, quali ad esempio la vigilanza in materia di lavoro e dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione Europea¹⁴.

I principi chiave attorno ai quali si sarebbe dovuta muovere l'azione dei CPI furono stabiliti dal D. Lgs. 181/00 che individuava i potenziali destinatari delle misure di promozione all'inserimento nel mercato del lavoro e definiva lo stato di disoccupazione, dettando criteri anche per adeguare il sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro agli indirizzi comunitari intesi a promuovere strategie preventive della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata. Ai CPI veniva chiesto di sottoporre i soggetti ad interviste periodiche, prevedendo un colloquio di orientamento e una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo, di formazione e/o riqualificazione professionale entro 12 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione (6 mesi in caso di giovani, donne in cerca di reinserimento lavorativo, percettori di ammortizzatori sociali)¹⁵. Il mancato adempimento degli obblighi, nonché la mancata presentazione al colloquio di orientamento comportavano la perdita dello stato di disoccupazione. Il rifiuto di un'offerta di lavoro comportava la perdita dell'anzianità dello stato di disoccupazione, mentre l'accettazione di una proposta a tempo determinato o temporaneo formulata dal servizio competente comportava una sospensione dell'anzianità nello stato di disoccupazione. Va ricordato, per altro, che sempre nel 2000, il processo di decentramento amministrativo introdotto nel 1997 con la riforma del Titolo V diviene legge costituzionale.

Il successivo D. Lgs. 297/02 abbassò ulteriormente queste soglie a 3 mesi per un colloquio orientativo e a 6 mesi per le proposte di inserimento o formazione (4 mesi per i giovani, le donne in cerca di reinserimento lavorativo, i percettori di ammortizzatori sociali)¹⁶.

Nel 2003 il collocamento veniva ulteriormente liberalizzato e aperto ai privati. La c.d. "Legge Biagi"¹⁷ delineò un mercato del lavoro nel quale operatori pubblici e privati autorizzati svolgevano la propria attività in regime di competizione e concorrenza. Nello specifico, si prevedeva:

¹⁴ Decreto Legislativo 469 del 23 dicembre 1997.

¹⁵ Decreto Legislativo 181 del 21 aprile 2000, cfr. art. 3.

¹⁶ Decreto Legislativo 297 del 19 dicembre 2002.

¹⁷ Legge 30 del 14 febbraio 2003.



- l'incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e pubblici nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province;
- l'identificazione di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici;
- il coordinamento delle disposizioni sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro con la disciplina in materia di lavoro dei cittadini non comunitari;
- l'autorizzazione della somministrazione di manodopera solo da parte dei soggetti identificati e la nuova disciplina della somministrazione;
- la ridefinizione del regime del trattamento dei dati relativi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Con il decreto attuativo della Legge Biagi, il DLgs n. 276/03, si eliminava il c.d. oggetto sociale esclusivo e si istituiva presso il Ministero del Lavoro un albo delle *Agenzie per il lavoro* (ApL) che possono svolgere, previa autorizzazione, attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione¹⁸. Con la Legge 166/08 sono stati integrati precedenti dispositivi relativi agli istituti di sostegno al reddito e le politiche di attivazione¹⁹. Nello specifico, ai fini dell'erogazione dei trattamenti, i lavoratori beneficiari sono tenuti a sottoscrivere apposito Patto di servizio presso i CPI competenti o presso le Agenzie incaricate dei programmi di reimpiego. La Legge 2/09²⁰ (anticrisi) ha ribadito che il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità (DID) al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale. In caso di rifiuto di sottoscrivere la DID, il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale. In anni recenti il legislatore è intervenuto per liberalizzare ulteriormente il collocamento, ampliando il novero dei soggetti in regime particolare di autorizzazione. Successivamente la Legge 111/11 introduce alcune importanti novità con riguardo allo svolgimento delle attività di intermediazione, ampliando ulteriormente la platea di soggetti autorizzati²¹.

La Legge 92/12 (Riforma Fornero), infine, nel perseguire un mercato del lavoro più dinamico e inclusivo, ha introdotto ulteriori importanti novità sull'evoluzione del quadro delle politiche attive e dei servizi per l'impiego²². Per sommi capi, le principali innovazioni riguardano:

¹⁸ Decreto Legislativo 276 del 10 settembre 2003, cfr. art. 4.

¹⁹ Legge 166 del 27 ottobre 2008.

²⁰ Legge 2 del 28 gennaio 2009.

²¹ Legge 111 del 15 luglio 2011, cfr. art. 29.

²² Legge 92 del 28 giugno 2012, cfr. art. 4.



- la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per i beneficiari di ammortizzatori sociali;
- l'adeguamento e la semplificazione delle regole relative all'accertamento dello stato di disoccupazione;
- l'inderogabilità del criterio dell'offerta congrua e del rapporto tra erogazione dell'indennità e obbligo di attivazione;
- la reiterazione e l'ampliamento della delega su servizi per l'impiego e politiche attive al Governo, rispetto a quella già prevista dalla Legge 247/07²³.

In particolare, a favore dei beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito si prevedono almeno le seguenti azioni:

- colloquio di orientamento entro 3 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- azioni di orientamento collettive fra i 3 e i 6 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- periodo di formazione di durata complessiva non inferiore a due settimane tra i 6 e i 12 mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito.

Nonostante il quadro normativo appaia sufficientemente completo per programmare interventi di politica attiva e ridurre il *mismatch* tra domanda ed offerta di lavoro, i problemi storici di *implementazione* non sono stati pienamente risolti. I servizi per l'impiego, soprattutto quelli pubblici, per troppo tempo relegati a meri uffici di certificazione di status faticano a svolgere quelle funzioni di *servizio* previste dalla legge. Da un lato, interventi normativi continui, che cambiavano le regole troppo frequentemente e dall'altro la crisi economica che ha fatto mancare investimenti strutturali su personale, hanno causato una situazione di stallo che solo da qualche anno conosce esperienze locali meritevoli di nota, alle quali, però, manca la cornice di un sistema nazionale.

Per la verità negli ultimi due anni è stata intrapresa una strada "virtuosa" che, sulla scia degli interventi organizzati per fronteggiare le crisi aziendali del 2009, ha portato alla consapevolezza che il rafforzamento dei servizi per l'impiego pubblici passa non solo per un sistema di regole condivise, ma anche per un effettiva *governance nazionale* dell'integrazione tra politiche attive e passive e per costante monitoraggio dei servizi erogati. Tutte funzioni che dipendono da un *sistema informativo* che svolga il duplice scopo di semplificare le procedure ed offrire a decisori e gestori una banca dati

²³ "Quali servizi per il lavoro?", di Federico Conti, Italia Lavoro 2013



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



dei soggetti e delle politiche erogate: quel sistema informativo che il Legislatore del 1997 aveva qualificato come “Sistema informativo Lavoro” e nel tempo si è fortemente consolidato²⁴.

²⁴ Per comprendere l'evoluzione del Sistema Informativo del Lavoro si veda: **1)** Articolo 11 Dlgs 469/ 1997 che istituisce il Sistema informativo del Lavoro ; **2)** Articoli 15, 16, 17 Dlgs 276/ 2003 che istituiscono, la Borsa continua nazionale del lavoro, il sistema delle comunicazioni obbligatorie telematiche ed il sistema di monitoraggio ; **3)** Art. 1 e Art.19, comma 3 della legge 2/2009 che istituisce la *Banca dati dei percettori di sostegni al reddito* presso INPS ; **4)** Art. ed Art.4, comma 51, legge 92/2012 che riordina il sistema di monitoraggio e istituisce la dorsale informativa; **5)** Art.8 del DL 76/2013 che istituisce “Banca dati politiche attive e passive”.



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



2. Servizi per il lavoro pubblici e privati: una collaborazione necessaria

Alla luce delle diverse disposizioni normative che si sono succedute nel tempo, seguendo le diverse indicazioni del legislatore, gli aspetti salienti nello sviluppo del sistema appaiono tre:

- l'avvio, a partire dalla fine degli anni '90, di una strategia di consolidamento della rete dei servizi pubblici e privati a supporto dello sviluppo delle politiche attive;
- il processo di decentramento amministrativo delle politiche attive a favore delle Regioni ed il trasferimento delle competenze e delle funzioni dei servizi alla Province che ha coinciso con lo sviluppo di tale strategia;
- il ruolo complementare che il legislatore attribuisce alle attività dei servizi pubblici ed a quelli "autorizzati ed accreditati".

Ovviamente tali aspetti peculiari del sistema italiano si accompagnano ad un forte deficit di investimenti sia finanziari sia di risorse umane sui servizi pubblici che, nella lunga fase di crisi ha fortemente penalizzato le performance della rete nel suo complesso.

2.1 Lo scenario di riferimento dei servizi pubblici per l'impiego

Il Monitoraggio sul Sistema dei servizi per l'impiego condotto dalla *Direzione Generale per le politiche per i servizi per il lavoro* fornisce una serie di informazioni a livello nazionale sulla platea degli iscritti e sul personale dei servizi pubblici per il lavoro²⁵. La frammentazione dei Sistemi Informativi Regionali del Lavoro e degli Archivi dei Centri pubblici per l'impiego, nonché lo scarso livello di interoperabilità tra questi ed il livello nazionale, ha reso sempre particolarmente complesso il processo di raccolta automatica delle informazioni sull'utenza e sulle dotazioni organiche dei servizi, rendendo indispensabile una rilevazione censuaria che permettesse al Ministero di disporre almeno di alcune informazioni base come la localizzazione geografica, la dimensione dei bacini amministrativi di riferimento, la dotazione di personale e la platea degli iscritti "effettivi" ossia di coloro che in un anno avevano presentato la Dichiarazione di immediata disponibilità a lavorare.

²⁵ Vedi: *Indagine sui Servizi per l'Impiego 2013. Rapporto di monitoraggio*, a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – DG Politiche dei Servizi per il Lavoro e Staff di Statistica, Studi e Ricerche sul Mercato del Lavoro di Italia Lavoro S.p.A., 2013.



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



La rilevazione, che si è svolta nel 2013, ha interessato **556 Centri per l'impiego** ed oltre all'aggiornamento dei dati sulla localizzazione geografica, utile come orientamento per l'utenza che ad essi deve rivolgersi, ha riguardato:

- la platea di riferimento ossia il volume e le caratteristiche dei cittadini che si rivolgono ai Centri per l'impiego, con una specificazione in base ad alcune variabili quali il sesso, l'età, lo stato di disoccupazione;
- il personale con approfondimenti sul numero degli operatori per tipologia di mansione (front e back office), tipo di contratto e titolo di studio posseduto;
- la domanda di lavoro subordinato e parasubordinato per ciascun Centro per l'impiego che costituisce il primo nucleo di una analisi sul contesto operativo di riferimento.

Un primo importante approfondimento ha riguardato la distribuzione geografica dei Centri al fine di valutare dopo due decenni di gestione decentrata se la dimensione del bacino di riferimento sia o meno conforme al dettato dell'art. 4 del D.lgs. n. 469/1997 che prevedeva, per ciascun centro, un bacino di riferimento non superiore ai 100 mila abitanti in età da lavoro.

I CPI con bacini di riferimento inferiori a tale soglia sono 450, circa l'80% del totale. Di questi, 243 servono aree territoriali di piccola o piccolissima dimensione demografica (fino ai 50 mila abitanti tra i 15 e i 64 anni). Di contro, i CPI che hanno bacini di riferimento con un'utenza in età da lavoro che supera le 100 mila unità sono 106 su 556, dunque poco meno del 20% delle strutture pubbliche. Si tratta naturalmente di Centri per l'impiego che appartengono ad aree urbane metropolitane con un alto livello di antropizzazione e tra queste si contano ad esempio i Centri delle aree territoriali di Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo.

Per quanto riguarda l'utenza nel 2012 gli individui che avevano effettuato la *Dichiarazione di disponibilità immediata a lavorare (DID)*²⁶ sono stati 2.215.037 di cui il 51,8% maschi (pari a 1.147.480 individui) e 48,2% femmine (1.067.557 individui). Di questi, il 21,6% ha meno di 25 anni per un totale di 478.123 soggetti. La quota di giovani che si sono rivolti ad un centro per l'impiego per effettuare la DID varia in base alla regione osservata (Piemonte 28,7%; Campania 27,4%; Calabria 26,2%; Sardegna 25,1%).

²⁶ Si intende la Dichiarazione fornita in autocertificazione dal lavoratore che certifica appunto lo status di disoccupazione amministrativa, come previsto dalla legge. <http://www.wikilabour.it/DID.ashx>



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Per analizzare con maggior dettaglio la pressione esercitata dalla platea dei cittadini richiedenti servizi, è possibile calcolare il numero medio di coloro che hanno effettuato la DID nell'anno 2012 per singolo CPI a livello regionale. In Italia si stimano mediamente poco più di 3.900 individui sottoscrittori di DID per singolo CPI. Si collocano al di sopra di tale valore medio buona parte delle regioni del Mezzogiorno. Il sistema regionale di servizi per l'impiego che presenta il dato stimato più elevato, è quello delle Marche con 7.745 individui per CPI, cui segue quello della Puglia (5.816) e della Liguria (5.679). Più contenuto il numero medio di individui per CPI della Valle d'Aosta (1.708), della Provincia Autonoma di Trento (2.012) e della Toscana (2.354).

Complementari alle informazioni poc'anzi illustrate, sono quelle relative all'insieme degli interventi di politica attiva avviati a favore di disoccupati e inoccupati che nel periodo di rilevazione avevano una DID attiva e un Piano di Azione Individuale valido. Gli interventi totali nel 2012 sono stati 1.936.767, di cui circa il 20% hanno interessato utenti al di sotto dei 25 anni.

Il censimento dei CPI ha consentito di raccogliere puntuali informazioni anche sulla dotazione di personale dei Centri per l'Impiego (CPI). L'eterogeneità territoriale emersa nelle pagine precedenti, costituisce un elemento caratterizzante il sistema pubblico di intermediazione anche sotto il profilo più specificatamente organizzativo e finanche contrattuale degli operatori.

Stante il numero totale di operatori dei CPI all'anno 2012 – pari a 8.713 individui – le regioni, che sembrano essere caratterizzate da una dotazione di personale in organico elevata sono la Calabria con 34,5 operatori per CPI, il Molise con 31,1 e le Marche con 30,2. Molto più contenuto il dato relativo alle Province Autonome di Trento e Bolzano (rispettivamente 8,3 e 8,6 operatori per CPI), al Veneto (8,7) e alla Lombardia (8,9).

Con riferimento, invece, al rapporto esistente tra personale impiegato e soggetti presi in carico, il numero medio di individui che hanno effettuato la DID per operatore, indice del carico esercitato su ciascuna struttura dalla platea dei cittadini richiedenti servizi, è particolarmente elevato in Lombardia (516) Puglia (451), Liguria (421) e Provincia Autonoma di Bolzano (416), mentre appare nettamente più contenuto in Sicilia (103), Molise (138) e Calabria (151).

Un'ulteriore dimensione di analisi, nonché ultima e nondimeno rilevante per conoscere le caratteristiche generali del personale impiegato presso i Centri pubblici per l'Impiego, è quella relativa al livello di istruzione degli operatori. Da segnalare, che il 16,3% del personale operativo presso i CPI ha appena la licenza media, mentre il 57,1% è in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore. Per quel che riguarda, invece, l'istruzione di terzo livello, il 26,6% degli



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



operatori dei CPI ha completato un percorso di laurea e post lauream, percentuale che nel caso dei centri pubblici della Toscana raggiunge i 53,7 punti, mentre nel caso della Sicilia e della Basilicata si attesta attorno ai circa 9 punti. Prendendo, infine, in considerazione solo il personale di *front office*, i valori regionali in alcuni casi cambiano; in particolare, si rilevano quote di laureati molto basse ancora una volta in Sicilia (7,4% sul totale degli operatori a contatto con il pubblico) oltre che in Campania (11%) e Lazio (11,4%).

2.2 Ruolo e funzioni dei servizi privati in Italia

Per completare il quadro descrittivo della rete dei servizi per il lavoro è necessario rappresentare il ruolo e le dimensioni delle cosiddette APL (Agenzie per il lavoro) ossia gli operatori diversi dagli SPI che offrono servizi somministrazione, intermediazione e selezione. Ciò comporta innanzitutto una descrizione del modello di autorizzazione ed accreditamento regionale a cui tali soggetti sono sottoposti per legge. Alla data del 30 giugno 2014 i soggetti autorizzati ex D.lgs. n. 276/03 alla somministrazione, intermediazione e regimi particolari sono complessivamente 1.653, di cui 76 Agenzie di somministrazione, 6 Agenzie di somministrazione specialistica e 13 Agenzie di intermediazione. Inoltre il sistema di autorizzazione conta 80 Enti di formazione, 978 Istituti di scuola secondaria di secondo grado e 80 università, di cui 66 pubbliche e 20 private. Il numero maggiore di soggetti si rileva, nell'ordine, in Campania (224), Lombardia (211), Puglia (209), Lazio (194), Piemonte (110), Sicilia (109).

Tuttavia per valutare la capacità di copertura del territorio nazionale degli operatori è necessario prendere in considerazione le unità operative ovvero gli sportelli dipendenti dai soggetti di cui sopra. Si contano quindi 6.945 unità operative, di cui 2.457 Consulenti del lavoro e 2.289 Agenzie di somministrazione. Prendendo in considerazione i soli soggetti privati la presenza delle agenzie è prevalentemente concentrata nelle regioni centro-settentrionali, a riprova del profondo squilibrio territoriale del sistema di intermediazione italiano. In particolare, la distribuzione dei 2.392 sportelli degli operatori privati è eterogenea; Lombardia (26,1%), Emilia Romagna (13,3%), Veneto (14,1%) e Piemonte (10,4%) assorbono, infatti, più del 60% delle unità operative totali.

Per quanto riguarda il processo di Accreditamento regionale dei servizi, la situazione attuale presenta un panorama variegato, che tuttavia negli ultimi mesi mostra una graduale convergenza verso la regolamentazione dei sistemi. Tredici Regioni e una Provincia Autonoma hanno formalmente approvato la disciplina sull'accREDITamento dei servizi per il lavoro (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, PA Trento, Friuli VG, Toscana, Sardegna, Abruzzo, Lazio, Molise, Puglia e



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Campania). Di queste, dieci Regioni e una Provincia Autonoma, hanno attivato le procedure di accreditamento ed un elenco/albo attivo: Piemonte, Lombardia, PA Trento, Friuli VG, Veneto, Toscana, Sardegna, Abruzzo, Lazio, Marche e Campania. Tra le Regioni con Albo attivo cinque hanno legato stabilmente il sistema di gestione delle politiche attive del lavoro alla Rete degli operatori accreditati: Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli VG e Toscana. Le altre Regioni si stanno avviando a farlo per la gestione della Garanzia Giovani. Si segnala infine che:

- la Regione Calabria sta predisponendo una disciplina di accreditamento specialistico per la gestione della Garanzia Giovani;
- la Regione Umbria intende verificare ed attivare una regolamentazione predisposta negli anni scorsi, ma non ancora approvata in via definitiva;
- le Regione Basilicata ha avviato una prima riflessione sulla possibilità di regolamentare il sistema di accreditamento, in virtù dell'organizzazione dei servizi nell'ambito della Garanzia Giovani.

2.3 Livelli di intermediazione degli operatori pubblici e privati

Il sistema descritto, composto sia dagli operatori pubblici che dalle agenzie autorizzate ed accreditate mostra una serie di evidenti squilibri territoriali e funzionali ed in particolare la rete dei servizi pubblici presenta un livello di dotazione del personale decisamente insufficiente. Ma l'aspetto per certi versi più problematico riguarda la bassa capacità di intermediazione sia del sistema pubblico che di quello privato come mostrano i dati tratti dalla Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro di Istat che confermano quanto emerso nel confronto europeo.

Com'è noto i servizi d'intermediazione pubblici e privati sono utilizzati come canale di ricerca del lavoro da una quota marginale della forza lavoro. Considerando i circa 22,4 milioni di occupati rilevati da ISTAT nel 2012 e scomponendo tale platea per canale di ricerca del lavoro, si evince che i Centri per l'impiego e le Agenzie interinali o altre strutture d'intermediazione diverse dai CPI (APL) sono state utilizzate come canale di ingresso al lavoro rispettivamente dal 2,1% e dal 2,3% del totale degli occupati, confermando che la dimensione informale è e resta il principale canale di reclutamento.

Nel dettaglio, si evidenzia come un terzo degli occupati (ovvero circa 7.516.413 unità) abbia utilizzato il canale parentale/amicale per inserirsi nel mercato del lavoro italiano, mentre il 22,2% si è rivolto direttamente a un datore di lavoro (5.001.229 individui), il 16,4% ha avviato un'attività autonoma (cioè 3.691.474 unità) e quote più contenute hanno trovato lavoro tramite annunci su giornali (il 5%)



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



e la rete Internet (l'1%). Infine, il 9,4% ha trovato il suo attuale lavoro partecipando a un concorso pubblico, mentre il canale legato alle scuole, Università e centri di formazione intermedia rappresenta circa l'1,6% del totale. In sintesi, i servizi pubblici e quelli autorizzati (incluso il sistema scolastico/formativo) intermediano una quota di lavoratori occupati che non supera il 6%. Si tratta, fin qui, di dati ampiamente conosciuti, che mostrano tuttavia come la rete di intermediazione formale svolga una funzione ancora molto modesta.

Tali stime, tuttavia riguardano l'intera platea degli occupati ed ovviamente hanno il limite di considerare i canali di ricerca di chi ha trovato lavoro anche molti anni prima. Al fine di ottenere una stima più utile è possibile considerare, per canale di ricerca, i lavoratori occupati che hanno iniziato l'attività lavorativa attuale nel 2012, stimando quindi, nell'arco di un anno, i livelli di intermediazione da parte dei Centri per l'impiego e delle Agenzie interinali o altre strutture d'intermediazione diverse dai CPI. Nei 12 mesi precedenti hanno trovato il loro attuale lavoro circa 1,4 milioni di lavoratori di cui il 5,1% grazie alle APL (circa 71 mila persone) mentre sono stati intermediati da un CP circa 30 mila occupati pari al 2,1% del totale.

Ovviamente nella percentuale di occupati intermediati dagli operatori diversi dai CPI è inclusa la quota di lavoratori interinali collocati dalle Agenzie di somministrazione, le uniche autorizzate a svolgere tale ruolo di intermediazione. Ne consegue che, volendo confrontare la capacità di intermediazione dei CPI con quella delle Agenzie "private", appare doveroso scorporare da quest'ultime la quota di lavoratori interinali intermediati. Dei 71 mila lavoratori collocati dalle APL, solo 35 mila non sono lavoratori interinali e dunque la capacità di intermediazione delle Agenzie scende al 2,6%, una percentuale non molto diversa da quella registrata per i CPI.

Inoltre entrambe le reti di servizi svolgono una funzione di intermediazione per i giovani assolutamente marginale. Sono, infatti, poco meno di 6 mila gli under 25 occupati nel 2012 che hanno trovato lavoro attraverso un CPI, ai quali si aggiungono gli 8 mila appartenenti alla classe di età appena superiore. Dei 30 mila lavoratori collocati dai CPI, 6 su 10 hanno un'età superiore ai 35 anni e per le APL le proporzioni risultano sostanzialmente le stesse.

I CPI svolgono una funzione di intermediazione prevalentemente per individui con bassi livelli di istruzione e solo il 7,8% delle persone che ha trovato lavoro ha un titolo di studio elevato, mentre la maggioranza degli individui che riescono a trovare un impiego grazie all'intervento dei CPI possiede un diploma (48,8%). Per quanto riguarda invece i lavoratori intermediati dalla APL la quota di coloro



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



che possiede un titolo di studio superiore è nettamente maggiore ed è pari al 22%, mentre solo il 23% ha al più il livello dell'obbligo scolastico.

La principale differenza tra i due circuiti è rappresentata dalla distribuzione territoriale dei lavoratori intermediati. Se a livello nazionale dei 65 mila lavoratori non interinali che nel 2012 hanno cominciato a lavorare per l'attuale datore il 54% è stato collocato da una APL ed il 46% da un CPI, la distribuzione regionale appare molto diversa: mentre nel Lazio, in Lombardia, in Emilia Romagna e in Veneto la quota di lavoratori intermediati dalla APL è nettamente superiore ai due terzi, nelle regioni come la Sardegna (12,8%), la Puglia e la Basilicata (25%) è molto bassa ed addirittura in Calabria e in Sicilia la funzione degli "operatori autorizzati" diversi dai CPI è quasi nulla. Si tratta di un squilibrio decisamente rilevante, ragionevolmente generato dal complesso e lento processo di accreditamento regionale degli operatori privati, che non trovando regole comuni su tutto il territorio nazionale ed in particolare nel Mezzogiorno, faticano evidentemente a realizzare investimenti nelle zone dove la domanda di lavoro è decisamente più debole.

2.4 L'esigenza di integrazione: la sperimentazione della Garanzia Giovani

Il piano di intervento sulla Garanzia Giovani rappresenta la prima grande sperimentazione di un nuovo modello di sviluppo dei servizi per il lavoro. La collaborazione tra operatori pubblici e privati diviene, infatti, uno dei fattori potenziali di successo, essenziale per rafforzare l'offerta di servizi verso un target in continua crescita, con l'obiettivo valorizzare tutte le competenze professionali di cui oggi il paese dispone.

Il modello adottato per la Garanzia Giovani puntando, comunque, a mantenere un ruolo chiave per i servizi pubblici per il lavoro, attribuendogli le principali funzioni di *profiling*, introduce un serie di importanti novità nel processo di gestione degli interventi, adottando ad esempio il principio del pagamento delle prestazioni agli operatori autorizzati ed accreditati a risultato conseguito (principio declinato dal modello britannico) e differenziando, peraltro, le remunerazioni sulla base del livello di svantaggio del giovane. Si tratta di una forte discontinuità con il passato, tesa appunto a rafforzare l'offerta di servizi attraverso una forte cooperazione tra pubblico e privato legata ai risultati.

Operativamente, sulla scorta della disciplina comunitaria sull'utilizzo dei Fondi strutturali, la gestione della Garanzia è realizzata sulla base delle indicazioni contenute nel Programma Operativo Nazionale Occupazione Giovani (PON OG) - approvato dalla Commissione europea in data 11 luglio 2014 - che prevede l'attribuzione del ruolo di Organismo Intermedio alle amministrazioni regionali, le quali



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



subentrano all'autorità di Gestione (il Ministero del Lavoro) nello svolgimento delle funzioni tipiche di gestione del PON OG. Le nove misure che potranno essere offerte al giovane sono:

1. la presa in carico e il primo orientamento al lavoro;
2. un servizio di accompagnamento;
3. un lavoro, eventualmente accompagnato da un bonus occupazionale per l'impresa;
4. un contratto di apprendistato, anche da svolgersi all'estero con il supporto della rete Eures;
5. un periodo di tirocinio accompagnato o meno da una borsa di tirocinio;
6. un'esperienza di servizio civile retribuito;
7. forme di inserimento o reinserimento in un percorso di formazione professionale o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente mediante anche il conseguimento di una successiva qualifica professionale;
8. forme di accompagnamento a percorsi di start-up d'impresa;
9. interventi finalizzati a favorire la mobilità transnazionale.

A seguito dell'approvazione del Piano nazionale, è stata prevista la stipula di apposite Convenzioni tra Ministero del Lavoro e singola Amministrazione regionale e gli elementi di maggiore innovazione introdotti dal piano sulla Garanzia Giovani sono:

1. l'applicazione del principio temporale, già presente nella normativa nazionale ma ora fortemente legato al modello di rendicontazione/finanziamento introdotto dalla Commissione, che stabilisce l'eleggibilità della spesa sostenuta dagli organismi intermedi a fronte del rispetto di un periodo congruo (6-4 mesi) entro il quale il giovane iscritto alla Garanzia Giovani, dopo la presa in carico da parte dei servizi, avvia l'esperienza di formazione o lavoro prevista del programma;
2. la concessione di incentivi sia per le imprese che per gli intermediari autorizzati ed accreditati a risultato, ossia alla effettiva partecipazione del giovane ad esperienze di lavoro, attività di formazione;
3. l'introduzione di un principio di differenziazione degli incentivi agli operatori e delle doti ai giovani con conseguente introduzione di sistemi di profiling statistico ed olistico dei giovani partecipanti;
4. la costruzione di un sistema di monitoraggio in itinere ed ex post della partecipazione dei risultati e delle spese sostenute, in attuazione dell'articolo 1 della legge 92/2012 e quale



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



prima sperimentazione della banca dati delle politiche attive e passive del lavoro prevista dalla legge.

Infine per garantire e facilitare l'accesso di giovani, imprese ed operatori al programma, il Ministero ha da tempo messo in linea un portale nazionale (www.cliclavoro.gov.it) per l'incontro tra domanda ed offerta funzionale alla creazione di un vero e proprio *network per il lavoro* dove gli utenti accedono ad informazioni e servizi erogati sul territorio nazionale svolgendo quindi il ruolo di collettore delle opportunità di lavoro presenti sul web.

Il Ministero inoltre svolge una funzione sistematica di monitoraggio del programma (settimanale) ed alla fine di Agosto di quest'anno si sono registrati a *Garanzia Giovani* 162.525 giovani di cui 91.656 attraverso il portale nazionale dedicato (www.garanziaiovani.gov.it) e 70.869 attraverso i portali regionali. La provenienza geografica (residenza) dei giovani mostra che la maggior parte di loro risiede in Sicilia (18% del totale), in Campania (15%) e nel Lazio con il (7%). In termini di età, il 51% delle registrazioni, pari a 82.701 (46.288 uomini e 36.413 donne) ha interessato i giovani tra i 19 e i 24 anni, mentre sono state 68.743, pari al 42%, quelle che hanno interessato la fascia di età compresa tra 25 e 29 anni (32.578 uomini e 36.165 donne) e solo il 7% riguarda i più giovani dai 15 ai 18 anni (6.871 uomini e 4.210 donne). Per quanto riguarda i livelli di istruzione il 21% degli iscritti ha conseguito una laurea, il 56% risulta essere diplomato, solo il 23% ha al più il livello di istruzione dell'obbligo.

Sempre alla fine di Agosto 33.652 giovani sono stati già chiamati dai servizi per il lavoro per l'accoglienza e le attività di profiling e di questi 21.085 hanno già realizzato il primo colloquio di orientamento. In attesa della partecipazione alle singole misure a seguito degli avvisi regionali, continua l'inserimento "spontaneo" delle occasioni di lavoro da parte di aziende ed operatori. Anche a seguito dei protocolli di intesa che il Ministero ha sottoscritto con alcune Associazioni imprenditoriali, le aziende stanno inserendo occasioni di lavoro sul portale nazionale direttamente o per il tramite delle Agenzie per il lavoro. Ad oggi, le opportunità di lavoro complessivamente pubblicate dall'inizio del progetto sono 8.756, per un totale di posti disponibili pari a 12.608. Il 71% delle occasioni di lavoro è concentrata al Nord, il 14% al Centro e il 14% al Sud; l'1% rappresenta le opportunità all'estero.



3. Sistemi informativi, servizi e monitoraggio delle politiche del lavoro: i tre fattori di successo.

Il nuovo modello di servizio che sta prendendo corpo con la Garanzia Giovani non può ovviamente prescindere dalla implementazione del sistema informativo sulle politiche e sui servizi per il lavoro essenziale per garantire quelle funzioni di monitoraggio delle prestazioni e dei risultati decisivi per la *modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro*.

Ovviamente la creazione di un efficiente sistema di monitoraggio e valutazione può essere realizzato attraverso la piena valorizzazione degli archivi e delle informazioni amministrative di cui il sistema informativo del lavoro oggi dispone e che transitano in larga parte proprio negli archivi dei servizi per il lavoro. In particolare le principali componenti di tale sistema informativo sono:

- *il sistema informativo delle Comunicazioni obbligatorie*, che tutti i datori di lavoro sono tenuti ad inviare telematicamente ai servizi per l'impiego competenti per comunicare assunzioni e cessazioni dei rapporti di lavoro dipendente e parasubordinato e che traccia le tipologie di contratto previste dalla legge, le diverse forme di cessazione e licenziamento, le qualifiche e le tipologie di incentivi e per le assunzioni;
- *la banca dati nazionale sulle politiche attive e passive* che integra: a) le informazioni raccolte dalle regioni sugli iscritti ai servizi per il lavoro (pubblici o accreditati) e sulla partecipazione dei lavoratori alle misure di politica attiva inclusa la formazione professionale e l'istruzione secondaria e superiore; b) le informazioni disponibili presso INPS e contenute nel Sistema informativo dei percettori di sostegni al reddito predisposto da INPS secondo le disposizioni di legge.

I due sistemi informativi, integrati da altri dati statistici messi a disposizione da Eurostat, ISTAT, INPS e UNIONCAMERE (con il Sistema Informativo Excelsior per la previsione dei fabbisogni professionali delle imprese), vengono già oggi utilizzati come elementi base per il nuovo sistema di Monitoraggio coordinato dal Ministero e previsto dalla legge 92/2012 che sfrutta tali basi informative per monitorare gli effetti delle diverse disposizioni normative introdotte.

3.1 Il sistema informativo delle Comunicazioni Obbligatorie: le potenzialità della cooperazione applicativa

Il sistema informativo telematico delle Comunicazioni Obbligatorie sostituisce le vecchie modalità di comunicazione delle assunzioni e delle cessazioni dei rapporti di lavoro dipendente e parasubordinato che i datori di lavoro inoltravano, in forma cartacea, ai servizi per l'impiego, all'Inps, all'Inail e al Ministero del



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Lavoro e delle Politiche Sociali. Oggi tale comunicazione avviene attraverso un modello in formato elettronico e quindi il sistema delle CO è in grado di monitorare tutti i flussi di ingresso e di uscita dal mercato del lavoro

tracciando le principali caratteristiche dei contratti e dei lavoratori. Tale sistema informativo, che si colloca pienamente nel contesto delle innovazioni introdotte dalla legge Biagi, è stato realizzato al fine di:

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

Nell'ambito del sistema delle comunicazioni obbligatorie online, le Regioni assumono un ruolo fondamentale in quanto le comunicazioni devono essere inviate al servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro. Il sistema informativo che ne deriva poggia, quindi, su principi di *cooperazione applicativa* tra il nodo nazionale ed i nodi regionali e rappresenta un strumento formidabile per monitorare non solo gli andamenti della domanda di lavoro dipendente e parasubordinato ad un livello di dettaglio mai raggiunto prima²⁷, ma anche l'efficacia dei servizi e delle politiche del lavoro a livello nazionale e locale. Grazie infatti, al sistema informativo delle CO è oggi possibile "tracciare" – quasi in tempo reale - l'insieme di processi di transizione verso il lavoro dipendente e parasubordinato sia degli iscritti ai servizi per il lavoro sia dei lavoratori che partecipano a programmi di politica attiva e passiva, garantendo così una completa tracciabilità non solo dell'efficacia delle misure e dei servizi per il lavoro ma anche delle caratteristiche della domanda delle imprese e rilevando altresì l'uso che il sistema produttivo, nel suo complesso, fa degli incentivi previsti dalla legge, delle attività di tirocinio non curriculare (soggette a comunicazione obbligatorie) e delle diverse forme di contratto a causa mista (apprendistato e contratti di inserimento).

²⁷ Si veda DG Politiche dei servizi per il lavoro - Rapporto sulle comunicazioni obbligatorie.
http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_CO/2014/Rapporto_CO_2014.pdf



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



3.2 La Banca Dati delle politiche attive e passive come paradigma dell'innovazione

Al fine poi di ottimizzare gli interventi di politica attiva di tutti gli organismi centrali e territoriali coinvolti, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, è prevista anche l'istituzione della *"Banca dati delle politiche attive e passive"*, introdotta in base all'Articolo 8 del Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (*Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti*) e realizzata senza carico aggiuntivo per la finanza pubblica.

La banca dati, anche in funzione di una immediata attivazione della Garanzia Giovani ha il compito di raccogliere le informazioni concernenti i soggetti da collocare nel mercato del lavoro, i servizi, le misure ed i supporti economici erogati per favorire i processi di transizione professionale.

Secondo le regole tecniche in materia di interoperabilità e scambio dati già adottate per lo sviluppo del sistema delle Comunicazioni obbligatorie vi confluiscono il *Sistema Informativo dei Percettori* di sostegni al reddito sviluppato da INPS, *l'Anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati* delle Università nonché i dati *sui servizi per il lavoro* e la *formazione professionale* presenti nei sistemi informativi regionali.

Alla costituzione della banca dati concorrono, attraverso il portale istituzionale Cliclavoro, le Regioni e Province autonome, le Province, l'Isfol, l'Istituto Nazionale di Previdenza sociale, Italia Lavoro, il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, il Ministero dell'Interno, il Ministero dello Sviluppo Economico, le Università pubbliche e private e le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Il Ministero del Lavoro è autorizzato a stipulare apposite convenzioni con soggetti pubblici e privati per favorire la raccolta e l'elaborazione dei dati relativi alla domanda e offerta di lavoro. Attualmente la banca dati è in fase sperimentale e costituisce l'ossatura del sistema di monitoraggio della Garanzia Giovani. Ovviamente è facile intuire quale ruolo potrà svolgere tale sistema informativo integrato con quello delle comunicazioni obbligatorie nel monitoraggio dei risultati delle politiche e dei servizi per il lavoro.

3.3 Il sistema di monitoraggio nella legge 92/2012

La legge 92 del 2012 completa il quadro delle attività di monitoraggio proponendo un'architettura che attribuisce al Ministero del Lavoro il compito di verificare gli esiti delle diverse politiche del lavoro messe in campo a livello regionale e nazionale.

Tale Sistema, come previsto dall'art. 1, soddisfa una delle raccomandazioni dell'Unione Europea nei confronti dell'Italia, che in passato non è riuscita a verificare né la piena applicazione delle sue riforme né gli impatti che programmi e misure di politica attiva e passiva hanno generato nel corso del tempo. Del resto anche con la Legge Biagi (D.lgs. n. 276/03) veniva delineato un sistema di monitoraggio statistico e di valutazione delle politiche del lavoro; tuttavia, tale disposizione è rimasta inattuata. La legge 92/2012 ha definito un impianto organizzativo semplificato, prevedendo un coordinamento centrale in grado di realizzare un sistema



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



permanente di monitoraggio. Di conseguenza, nel giugno 2013 il Ministro del Lavoro, con proprio decreto, ha istituito un Comitato tecnico di monitoraggio costituito dai rappresentanti di un ampio insieme di istituzioni (Cnel, INAIL, INPS, ISFOL, ISTAT, Italia Lavoro, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero della Giustizia, Unioncamere, rappresentanze degli Uffici di Statistica delle Regioni e delle Province) con il compito di definire operativamente il sistema di monitoraggio. Infatti se la legge attribuisce al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali una funzione di direzione del processo, gli altri soggetti istituzionali – tutti appartenenti al Sistema Statistico Nazionale – sono chiamati a collaborare direttamente alla sua implementazione in virtù del ruolo istituzionale svolto. L'obiettivo è quello di sfruttare al massimo e in modo integrato le principali fonti informative, riferibili a basi dati amministrative e statistiche per garantire un monitoraggio costante delle riforme e dei risultati delle politiche del lavoro nella loro componente sia attiva che passiva.



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



4. Servizi, politiche del lavoro e politiche di sviluppo

Il quadro fenomenologico precedentemente descritto, in merito allo sviluppo della rete dei servizi per il lavoro pubblici e privati autorizzati in Italia, evidenzia, in estrema sintesi, cinque possibili ambiti di innovazione:

- a) razionalizzare la rete dei servizi pubblici per il lavoro garantendo una migliore presenza sul territorio anche in funzione della popolazione residente e dei bacini territoriali di disoccupazione;
- b) aumentare la collaborazione tra operatori pubblici e privati al fine di garantire una maggiore capillarità dei servizi di intermediazione sul territorio ed un migliore rapporto tra operatori specializzati ed utenti potenziali;
- c) accelerare il processo di accreditamento e ridurre le differenze regolamentari tra le Regioni al fine di favorire maggiori investimenti nel settore della intermediazione da parte degli operatori privati autorizzati ed accreditati;
- d) favorire processi di riqualificazione e formazione continua degli operatori dei servizi pubblici per il lavoro;
- e) consolidare il sistema di monitoraggio delle performance e dei risultati della rete dei servizi per il lavoro.

Tali ambiti di innovazione trovano oggi concrete prospettive di sviluppo nel contesto di due processi istituzionali in atto:

- l'approvazione da parte del Parlamento del disegno di legge delega N°1428 (il cosiddetto JOBS ACT) che propone un riordino complessivo delle principali istituzioni del mercato e delle politiche del lavoro;
- la programmazione dei Fondi strutturali ed in particolare del FSE per il ciclo 2014 -2020 che per altro punta ad integrare, nella logica di *Europa 2020*, le politiche del lavoro con le iniziative per rilanciare la crescita e l'occupazione.

4.1 Il disegno di legge delega (JOBS ACT)

Tra le diverse innovazioni contenute, il disegno di legge delega N. 1428, attualmente in discussione al Senato, propone un riordino complessivo delle politiche attive e passive. In particolare al *Capo 1 (Disposizioni in materia di ammortizzatori sociali, servizi per il lavoro e politiche attive)* è previsto:



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



- a) una rimodulazione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpi), che amplia la platea degli attuali beneficiari;
- b) l'individuazione di meccanismi che garantiscano un coinvolgimento effettivo del soggetto beneficiario dei trattamenti di sostegno al reddito in programmi di politica attiva;
- c) la fruizione dei servizi essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, assicurando l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative;
- d) l'istituzione di una Agenzia nazionale del lavoro con competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASPI;
- e) il mantenimento in capo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali delle competenze in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale;
- f) il mantenimento in capo alle regioni e alle province autonome delle competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro;
- g) l'attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo percorsi personalizzati, anche mediante l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica;
- h) la valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate;
- i) il completamento della semplificazione amministrativa in materia di lavoro e politiche attive, con l'ausilio delle tecnologie informatiche, allo scopo di reindirizzare l'azione dei servizi pubblici nella gestione integrata di politiche attive e passive.

Pur trattandosi ancora di un disegno di legge nel pieno della discussione parlamentare, è facile osservare come tutti gli elementi che lo compongono (qui riportati ovviamente per grandi linee) si collochino nel complesso processo di innovazione delle politiche e dei servizi fin qui descritto. In particolare l'ampliamento in senso universalistico dei sostegni al reddito per disoccupazione (ASPI) ed il riordino dei servizi e delle politiche del lavoro rispondono all'esigenza di consolidare un modello di *flexsecurity* di cui il paese ancora non dispone. Del resto anche il richiamo alla partecipazione a misure di politica attiva da parte di lavoratori beneficiari di sostegni al reddito, principio già presente nella normativa nazionale ma ancora non pienamente applicato, va appunto nella medesima direzione.



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Così come l'istituzione dell'*Agenzia nazionale per il lavoro*, partecipata dal Ministero del Lavoro e dalle Regioni, con competenze in materia di servizi per il lavoro ed integrazione tra la componente attiva e passiva delle politiche del lavoro, segue i principali modelli organizzativi e funzionali adottati da gran parte dei paesi europei.

Tale processo di innovazione, che costituisce uno dei punti chiave del programma del Governo, si colloca, per altro, nella fase iniziale della nuova programmazione dei Fondi strutturali ed in particolare del FSE, potendo quindi beneficiare degli indirizzi e degli obiettivi strategici a cui le istituzioni comunitarie richiamano i diversi Stati membri, incluso ovviamente il miglioramento delle capacità di spesa delle risorse che ha rappresentato fin ora un evidente punto di debolezza dell'Italia.

4.2 Le indicazioni di Europa 2020 come bussola per l'innovazione

Tenendo conto delle continue trasformazioni dei mercati del lavoro la strategia *Europa 2020* propone un netto cambiamento nel ruolo e nella funzione che dovrà essere svolta dai servizi per il lavoro. Conformemente al parere espresso dall'EMCO, infatti, il nuovo approccio comunitario punta a sollecitare le istituzioni nazionali a "*Rendere le transizioni convenienti*"²⁸, pur essendo ben consapevole delle differenze in termini di assetto istituzionale, obiettivi, portafoglio prodotti e struttura dei diversi sistemi nazionali. Alla luce delle sfide generate dalla grave crisi economica, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno garantire *risultati sostenibili* ed allo stesso tempo concentrarsi maggiormente sul versante della domanda di lavoro, rispondendo alle esigenze ed ai nuovi fabbisogni del sistema produttivo - soprattutto da parte delle piccole e medie imprese - che si trova oggi ad affrontare lo sforzo della crescita e dell'innovazione con evidenti difficoltà di reclutamento.

Per "rendere le transizioni convenienti", i servizi pubblici dell'occupazione in stretta collaborazione con la rete degli operatori privati dovranno, quindi, agevolare le transizioni tra l'apprendimento e il lavoro, perseguendo una stretta collaborazione con le diverse agenzie impegnate nei settori dell'istruzione e della formazione professionale. Inoltre i servizi pubblici dell'occupazione dovranno aumentare la consapevolezza circa l'importanza di garantire *risultati sostenibili* proprio attraverso un

²⁸ *Rendere le transizioni convenienti - Parere del comitato per l'occupazione (EMCO)-*
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2014479%202010%20INIT>



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



più stretto rapporto con il sistema produttivo. La nuova programmazione dei Fondi strutturali dovrà quindi garantire:

- 1) una nuova combinazione delle funzioni "attive" e "passive", unite nel concetto di "garanzie e diritti esigibili", puntando non solo a compensare passivamente le perdite di reddito e proteggere i posti di lavoro, ma assicurando il pieno esercizio sia dei diritti sia dei doveri dei cittadini disoccupati, funzione questa che inevitabilmente vedrà i servizi per il lavoro pubblici quali principali protagonisti del processo di innovazione;
- 2) l'attribuzione ai servizi per il lavoro di un nuovo ruolo *anticipatore* nei processi di sviluppo delle carriere dei lavoratori, sostenendo le transizioni *verso ed all'interno* del mercato del lavoro, prevedendo ed accompagnando, cioè, le continue trasformazioni della domanda di lavoro;
- 3) la transizione, seppur graduale, dei servizi per il lavoro da semplici intermediari ad *agevolatori e facilitatori* dei processi di sviluppo locale, *accompagnando* i processi di innovazione sociale e produttiva a livello territoriale.

1.1 I servizi per il lavoro come HUB dei processi di integrazione tra politiche del lavoro e politiche di sviluppo

Ma quale strategia è necessaria affinché i servizi per il lavoro possano effettivamente assolvere a quella funzione di conduzione ed anticipazione della domanda di lavoro richiamata dalla strategia Europa 2020? Quali "HUB" territoriali, verso cui convergono sistematicamente sia i fabbisogni dei lavoratori che della domanda di lavoro, nel prossimo futuro i servizi per il lavoro possono indubbiamente svolgere un ruolo di facilitatori dei processi di sviluppo a condizione, però, di saper svolgere quella *funzione di conduzione* richiamata dalla Rete dei servizi pubblici per l'impiego²⁹ che comporta l'acquisizione di una effettiva capacità di *guida dei processi di transizione professionale*:

- favorendo la trasparenza del mercato del lavoro e fornendo elementi a sostegno della programmazione territoriale;
- individuando le esigenze del mercato e le offerte di servizi disponibili;

²⁹ The European network of Public Employment Services - Contributo dei servizi pubblici dell'occupazione alla strategia Europa 2020.. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9690&langId=it>.



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



- fornendo a cittadini e datori di lavoro servizi adeguati e accessibili anche sfruttando a pieno le potenzialità di comunicazione e contatto garantite dalle nuove tecnologie interattive;
- garantendo la cooperazione con gli altri operatori del mercato del lavoro, stimolando l'innovazione e la specializzazione funzionale, creando partenariati ed allineando la loro funzione alla politica ed alle esigenze del mercato del lavoro stesso (attraverso la selezione, la certificazione, il coordinamento, la direzione e la gestione);
- garantendo una piena valorizzazione delle tecnologie interattive.

La realizzazione di simili obiettivi è ovviamente difficile e necessiterà di un processo graduale che tuttavia potrà essere sostenuto anche da una più forte integrazione tra la rete degli operatori pubblici e privati, sfruttando i livelli di specializzazione e la naturale propensione all'innovazione da parte delle agenzie di intermediazione, formazione e *placement* che operano a stretto contatto con le imprese. Tuttavia, come osservato in apertura, conosciamo ancora troppo poco del rapporto *tra servizi pubblici e privati per il lavoro* e la possibilità di realizzare un **libro bianco** su tale tema potrebbe rappresentare un importante tassello conoscitivo del ruolo che l'intera rete dei servizi può svolgere non solo nella implementazione delle politiche attive ma anche nella promozione di nuove politiche di sviluppo.