

1

DISPOSIZIONI NORMATIVE, REGOLAMENTAZIONE E PROGRAMMAZIONE

Questo capitolo è dedicato alla ricognizione delle disposizioni recenti che promano dalla legislazione nazionale, da quella regionale e dagli strumenti di programmazione nazionale (NAP), relative ai Servizi pubblici per l'impiego. Il taglio della ricognizione non è di tipo giuridico o comparativo, ma esclusivamente finalizzato a enucleare il profilo dei parametri richiesti al sistema di monitoraggio dei risultati, sia in termini di vincoli che in termini di contesto.

1.1 La legislazione

Nel febbraio 2003 il Parlamento ha approvato una legge di delega al governo per l'attuazione del disegno di riforma del mercato del lavoro, contenuto nel Libro Bianco dell'ottobre 2001. Le misure contenute nel decreto attuativo (Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 di "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge 14 febbraio 2003, n. 30") hanno come obiettivo prioritario l'innalzamento del tasso di occupazione delle donne e, in generale, di tutte le categorie di persone a rischio d'esclusione sociale, prefiggendosi lo scopo di garantire a tutti le medesime opportunità di accesso a un'occupazione regolare e di buona qualità.

Al fine di estendere le tutele dal rapporto di lavoro al mercato del lavoro, il provvedimento presenta un insieme organico di misure volte ad assistere chi cerca lavoro, potenziando la rete dei Servizi pubblici e privati. L'intervento dei privati è ricondotto a un impianto autorizzatorio unitario, mentre il nuovo sistema del collocamento pubblico – messo a regime nel dicembre 2002 (Decreto Legislativo n. 297/2002) – costituisce la spina dorsale di un moderno mercato del lavoro accessibile a tutti in condizioni di pari opportunità.

Il Decreto Legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 e la successiva Legge 14 febbraio 2003, n. 30 hanno reso coerente e unitario il quadro normativo di riferimento per i SPI. La normativa stabilisce che lo scopo del servizio è di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e di prevenire la disoccupazione, soprattutto quella di lunga durata.

Più in dettaglio, il decreto legislativo sul collocamento ordinario introduce l'anagrafe del lavoratore, definisce in maniera più chiara lo stato di disoccupazione e garantisce il godimento di diritti elementari (orientamento e offerta di lavoro) al cittadino senza lavoro, in coerenza con le indicazioni provenienti dall'Unione europea.

Il godimento dei diritti elementari è promosso attraverso una relazione di “reciproco impegno” tra il disoccupato che cerca lavoro – e attesta il suo stato di bisogno e di ricerca attiva – e il Centro per l’impiego, che assicura un servizio corrispondente e adeguato a rendere fruttuosa la ricerca del lavoro.

Il profilo del servizio definito dalla legge è centrato sulla verifica dello stato di disoccupazione secondo i criteri indicati dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), e sulla prevenzione dello stato di disoccupazione attraverso la somministrazione di politiche attive.

Il sistema informativo deve essere in grado di individuare lo stato della persona in base alle definizioni della legge e dei regolamenti regionali. A tal fine la legge indica cosa deve intendersi per disoccupato, per disoccupato di lunga durata, per inoccupato di lunga durata, per donna in reinserimento lavorativo, per categoria speciale. Queste definizioni sono strumentali a circoscrivere i target di utenza, su cui i servizi dovranno concentrare la loro azione.

La legge stabilisce inoltre che le Regioni definiscano gli indirizzi operativi per l’accertamento e la verifica dello stato di disoccupazione da parte dei servizi competenti. Il Regolamento “Decreto Legislativo n. 13162/03 – Indirizzi operativi per l’attuazione del sistema regionale dei Servizi per l’impiego” della Regione Emilia-Romagna prevede standard di servizio più elevati di quelli fissati dalla legge, in particolare:

- a) il colloquio di orientamento deve avvenire entro due mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione;
- b) la proposta di adesione a iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale o altra misura che favorisca l’integrazione professionale deve essere effettuata:
 - nei confronti degli adolescenti, dei giovani e delle donne in cerca di reinserimento lavorativo non oltre quattro mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione;
 - nei confronti degli altri soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata, non oltre sei mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione.

Il regolamento regionale precisa che l’intervento pubblico deve favorire l’incontro tra domanda e offerta del lavoro e sostenere chi versa in condizioni di debolezza sociale e professionale, attraverso specifiche misure di inserimento professionale.

Il servizio, quindi, deve anzitutto identificare il disoccupato, al fine di approntare e somministrare azioni per il miglioramento dell’occupabilità e l’inserimento lavorativo. Ciò comporta lo svolgimento di un’azione di prevenzione.

Una delle principali innovazioni della legge consiste nella creazione di un unico elenco anagrafico, a cui possano accedere tutti i lavoratori che lo desiderino, e in cui siano inserite le comunicazioni delle variazioni di stato occupazionale o contrattuale, comu-

nicate dalle imprese. Lo stato di disoccupazione non è più legato all'iscrizione a un elenco separato (tranne che per alcune categorie speciali), ma all'esplicita accettazione di un percorso di inserimento lavorativo o formativo, stabilito di comune accordo col servizio.

In caso di lavoro temporaneo non superiore a otto mesi (quattro se si tratta di un giovane), il lavoratore viene sospeso dall'anzianità di disoccupazione.

In caso di non presentazione al CPI o di rifiuto della proposta congrua del CPI scatta la cancellazione per due o quattro mesi dalla condizione di disoccupazione (subordinata al fatto che il reddito familiare non superi il livello minimo escluso da imposizione).

Il regolamento regionale precisa che la sospensione va applicata anche in riferimento ai contratti, ponendo attenzione agli stagionali dell'agricoltura e del turismo.

I datori di lavoro devono comunicare le variazioni del rapporto di lavoro e il Servizio deve semplificare le incombenze burocratiche.

In prima approssimazione, le indicazioni legislative e regolamentari qui riassunte, definiscono i parametri del monitoraggio del servizio, che sono essenzialmente due: il gruppo-target di appartenza (età, genere, durata della disoccupazione o distanza dal mercato del lavoro, disabili, stranieri) e il momento della traiettoria-percorso concorrente col servizio (presa in carico, avviamento al lavoro o alla formazione, attivazione di forme di assistenza mirata quali il bilancio delle competenze o le tecniche di ricerca sul mercato del lavoro).

Tav. 1

Quadro sinottico dei soggetti target dei CPI in base al Decreto Legislativo n. 181/2000 e successive modificazione e integrazioni

Target	Età	Periodo di inattività (in mesi)	Colloquio di orientamento (entro mesi)	Proposta di iniziative (entro mesi)
Disoccupato: persona disposta a lavorare e che dichiara entro 6 mesi la condizione				6
Adolescenti	15-18		3	4
Giovani diplomati	19-25		3	4
Giovani laureati	25-29		3	4
Disoccupati di lunga durata	15-29	6	3	4
Disoccupati di lunga durata	>29	12	3	6
Inoccupati di lunga durata	15-29	6	3	4
Inoccupati di lunga durata	>29	12	3	6
Donne in reinserimento lavorativo		24	3	4

Fonte: POLEIS 2003

A quanto specificato in questo schema, bisogna aggiungere le liste speciali (mare, spettacolo, aste pubbliche, ecc.), il collocamento mirato per i disabili (Legge 12 marzo 1999, n. 68), le norme specifiche riguardanti gli stranieri.

1.2 Le normative sul mercato del lavoro nel Piano Nazionale dell'Occupazione

Mentre il Piano di Azione del 2003 è centrato sulla coesione sociale e sulla lotta all'esclusione, quello del 2002 affrontava in modo approfondito l'attuazione delle Linee Guida europee sull'occupazione e delineava il ruolo dei Servizi per l'impiego, nell'ambito delle azioni prioritarie delle politiche per l'occupazione, necessarie a raggiungere i target quantitativi per il 2005 :

- Tasso di occupazione generale al 58,5% (+ 4 punti percentuali),
- Tasso di occupazione delle donne al 46% (+ 5 punti percentuali),
- Tasso di occupazione degli anziani al 40% (55-64 anni) (+12 punti percentuali).

Il Piano risponde alla Raccomandazione europea rivolta all'Italia, che conteneva l'indicazione di offrire un nuovo punto di partenza a tutti i disoccupati (prima dei sei mesi di disoccupazione nel caso dei giovani, prima dei dodici mesi nel caso degli adulti) sotto forma di formazione, di riqualificazione, di esperienza professionale, di impiego o di qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale; tali misure devono essere affiancate, più in generale, da attività di orientamento e di consulenza professionale personalizzata, al fine di garantire l'effettivo inserimento della persona nel mercato del lavoro.

Secondo il Piano, la semplificazione delle procedure di collocamento, lo sviluppo di interventi di orientamento, tutoraggio e incontro tra domanda e offerta, unitamente all'apertura regolata agli operatori privati, consentiranno il potenziamento delle azioni di prevenzione della disoccupazione e concorreranno a migliorare l'efficacia dei servizi. Il modello di riferimento adotta un mix di cooperazione e competizione tra operatori pubblici e altri operatori, e prevede lo sviluppo di una rete complessa di agenzie per l'incontro domanda-offerta, nella quale i Centri per l'impiego sono nodi strategici.

Il monitoraggio svolto dall'ISFOL per conto del governo sullo stato di attuazione della riforma dei SPI fornisce notizie sullo sviluppo della rete dei Centri per l'impiego a livello nazionale: un sistema formato da 527 centri diffusi su tutto il territorio nazionale (37 in Emilia-Romagna), cui debbono aggiungersi i circa 120 sportelli locali della Regione Sicilia. Pur con alcune differenze a livello territoriale, la rete dei servizi punta a raggiungere gli standard europei, nell'intento di configurarsi come centri di convergenza sia delle politiche attive dell'occupazione sia delle politiche di inclusione sociale.

Il rapporto sullo stato di attuazione della riforma in Emilia-Romagna⁷, curato da POLEIS, è ricco di informazioni dettagliate sulle risorse utilizzate, sui servizi attivati, sul grado di collaborazione tra pubblico e privato nella rete territoriale per la prevenzione della disoccupazione.

Un ambito particolarmente significativo di interventi è quello che riguarda l'utenza dei soggetti disabili, con l'attivazione da parte dei CPI di iniziative a supporto dell'elaborazione e realizzazione di programmi individualizzati, concordati con i servizi sociosanitari e orientati alle persone con disabilità che presentano particolari difficoltà di inserimento lavorativo. In questa direzione si muovono anche le esperienze di apertura di appositi sportelli per il sostegno alle persone con disabilità, e di servizi di accompagnamento al lavoro, per sostenere le persone con disabilità in obbligo formativo e favorire lo sviluppo di azioni integrate di alternanza scuola-lavoro, concordate e progettate dai Centri per l'impiego con le istituzioni scolastiche. Allo sviluppo del sistema hanno contribuito fondi nazionali e fondi dei POR regionali (finanziati dal Fondo sociale europeo).

Il Piano, per quanto riguarda i SPI, assegna, inoltre, grande enfasi al loro ruolo di attuatori delle politiche attive del lavoro (*welfare to work*). Il governo intende promuovere e sostenere tutti gli strumenti utili a incoraggiare e assistere l'individuo nel suo inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro. In questo ambito, pertanto, le priorità di azione che l'Italia si propone sono: 1) l'aumento del tasso di occupazione, con particolare attenzione alla popolazione femminile e agli over 55; 2) l'emersione del lavoro nero; 3) l'incoraggiamento ai processi di adattabilità e mobilità. Il governo intende, inoltre, promuovere la responsabilità sociale delle imprese, incoraggiando il sistema delle imprese non solo a rispettare le norme sociali e ambientali, ma anche a finanziare azioni specifiche di politica sociale, in modo che esse siano protagoniste anche dell'attuazione delle politiche sociali.

Il Piano Nazionale per l'Occupazione 2002, accogliendo le indicazioni dell'UE, individua come azioni prioritarie delle politiche per l'occupazione una più elevata preparazione culturale e professionale dei giovani e degli adulti, in modo da facilitarne l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro. A tal fine, l'Italia si impegna a realizzare un moderno ed efficiente sistema di Servizi per l'impiego, pubblici e privati, collegati tra loro da un sistema informativo per il lavoro (SIL).

Il sistema dovrà:

- facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- riordinare le regole del collocamento, mediante l'introduzione dell'anagrafe del lavoratore;
- attivare una procedura di "borsa continua" del lavoro;
- educare all'occupabilità, favorendo uno stretto rapporto scuola-lavoro;
- implementare l'acquisizione di un più alto livello di competenze di base - linguistiche,

⁷ POLEIS, *Monitoraggio dei centri per l'impiego nella Regione Emilia-Romagna, anno 2003*

matematiche, tecnologiche, sociali – ricorrendo a iniziative di educazione permanente per gli adulti.

Ciò che il Piano ribadisce con grande chiarezza è che “...la riforma del sistema delle tutele attive, necessariamente graduale e a carattere pluriennale, ha l’obiettivo di incoraggiare e assistere il lavoratore nel processo di reinserimento nel mercato del lavoro. Si deve, pertanto, realizzare un circolo virtuoso – tra sostegno al reddito, orientamento e formazione professionale, impiego e autoimpiego – che rafforzi così la tutela del lavoratore in situazione di disoccupazione involontaria, ne riduca il periodo di disoccupazione, ne incentivi un atteggiamento responsabile e attivo verso il lavoro...”.

È molto importante capire le finalità della riforma, allo scopo di individuare elementi utili alla determinazione di qualsiasi strumento operativo. Gli obiettivi finali della riforma dovranno garantire una protezione generalizzata e omogenea dei disoccupati involontari; l’introduzione di forme di protezione integrativa, aggiuntiva o sostitutiva, liberamente concordate fra le parti sociali ai più vari livelli, con prestazioni autofinanziate e gestite da organismi bilaterali di natura privatistica. Dovrà inoltre aumentare l’occupazione femminile, il tasso di attività degli over 55 anni, e il numero delle persone con disabilità presenti nel mondo del lavoro.

1.3 Le Linee Guida europee 2003⁸ per l’occupazione

Ulteriori e più stringenti indicazioni sulle priorità di azione europee provengono dalle Linee Guida per l’Occupazione del 2003. In base a esse, gli Stati membri elaboreranno e attueranno misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive, intese a prevenire l’afflusso verso la disoccupazione di lunga durata e a promuovere l’inserimento duraturo nel mondo del lavoro dei disoccupati e delle persone inattive.

Gli Stati membri dovranno in primo luogo garantire a tutte le persone in cerca di lavoro, nella fase iniziale del loro periodo di disoccupazione, l’individuazione precoce delle loro esigenze e fornire servizi di consulenza e orientamento, assistenza per la ricerca di un impiego e piani d’azione personalizzati. In secondo luogo, dovranno offrire alle persone in cerca di lavoro misure efficaci per aumentarne l’occupabilità e le prospettive d’inserimento, con un’attenzione particolare a coloro che incontrano le difficoltà maggiori sul mercato del lavoro.

Le Linee Guida della Commissione europea per il 2003 stabiliscono i seguenti obiettivi per la media dei Paesi UE:

- tasso d’occupazione complessivo del 67% nel 2005 e del 70% nel 2010;

⁸ Unione Europea (2003), Decisione Del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione (2003/578/CE)

- tasso d'occupazione per le donne del 57% nel 2005 e del 60% nel 2010;
- tasso d'occupazione per i lavoratori anziani tra i 55 e i 64 anni del 50% nel 2010.

Pertanto, gli Stati membri devono garantire che sia offerto un nuovo punto di partenza a tutti i disoccupati prima dei sei mesi di disoccupazione nel caso dei giovani e prima dei dodici mesi nel caso degli adulti, sotto forma di formazione, di riqualificazione, di esperienza professionale, di impiego o di qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale, combinata, se del caso, con un'assistenza permanente alla ricerca di un posto di lavoro. Inoltre, entro il 2010, il 25% dei disoccupati di lunga durata dovrà essere coinvolto da una misura attiva sotto forma di formazione, riqualificazione, esperienza professionale o di qualunque altra misura diretta all'occupabilità, con l'obiettivo di raggiungere la media dei tre Stati membri più avanzati.

Gli strumenti operativi per la realizzazione di questa strategia sono indicati con altrettanta chiarezza. A tal fine è necessaria la modernizzazione e il potenziamento degli istituti del mercato del lavoro, in particolare i Servizi per l'impiego. In secondo luogo gli Stati membri devono garantire una valutazione regolare dell'efficacia e dell'incisività dei programmi relativi al mercato di lavoro, che vanno rivisti di conseguenza.

Un'attenzione particolare è di nuovo dedicata alla promozione dell'integrazione delle persone svantaggiate sul mercato del lavoro e a combattere la discriminazione nei loro confronti.

Pertanto, gli Stati membri promuoveranno l'integrazione di quanti incontrano particolari difficoltà sul mercato del lavoro, come i giovani che hanno lasciato la scuola precocemente, i lavoratori poco qualificati, le persone con disabilità, gli immigrati e le minoranze etniche, sviluppandone l'occupabilità, aumentandone le opportunità di lavoro e impedendo ogni forma di discriminazione nei loro confronti.

Le Linee Guida non si limitano a indicare obiettivi generali, ma fissano anche dei traguardi quantitativi, che le politiche dovranno ottenere entro il 2010. I più importanti sono:

- un tasso medio di abbandono scolastico inferiore al 10% nell'Unione europea;
- una significativa riduzione, in tutti gli Stati membri, del divario in materia di disoccupazione che riguarda le persone svantaggiate, secondo gli obiettivi e le definizioni nazionali;
- una significativa riduzione, in tutti gli Stati membri, del divario in materia di disoccupazione tra cittadini non-UE e UE, secondo gli obiettivi nazionali.

Si richiamano le Linee Guida che hanno maggiori implicazioni per il funzionamento dei SPI (fonte POLEIS 2003):

- Linea Guida 1; passare dall'approccio curativo all'approccio preventivo nella lotta alla disoccupazione, cioè dare una nuova occasione ai giovani entro 6 mesi e agli adulti entro 12 mesi.

- Linea Guida 2; devono essere offerte misure attive ai disoccupati di lunga durata, mirando a raggiungere la media del 25%.

1.4 La valutazione di impatto della Strategia europea dell'impiego in Italia⁹

Abbiamo visto che la Strategia Europea per l'Occupazione si configura come un forte stimolo per il passaggio da politiche del lavoro passive a politiche attive e preventive, anche se in Italia la realizzazione di questo approccio non può essere un compito interamente addossato ai Servizi per l'impiego, sia pure riformati. I SPI costituiscono però uno strumento essenziale per l'attuazione di queste nuove politiche.

È senza dubbio utile comprendere come viene valutato dall'Unione europea lo stato di attuazione delle Linee Guida in Italia, al fine di focalizzare sempre meglio l'oggetto del monitoraggio dei risultati.

I valutatori dell'*Employment Committee* sottolineano le specificità dell'Italia, Paese in cui il sistema regolatore del mercato del lavoro era basato su bassi sussidi ai disoccupati, su Servizi per l'impiego deboli ma in regime di monopolio, e su forti garanzie per gli occupati con un posto di lavoro stabile. Lo spostamento a una regolazione differente, ancora in corso, a parer loro non può dirsi concluso. Tra l'altro, i valutatori riconoscono che un'applicazione rigida delle Linee Guida, che non tenga conto delle specificità di un paese, rischia di non essere efficace. Ad esempio, pensare che in Italia i CPI possano costituire l'unico strumento con cui realizzare l'approccio preventivo – come si verifica in altri paesi – rischia di sottostimare il ruolo di altri protagonisti pubblici e privati.

Il primo tema considerato nel rapporto di valutazione è l'approccio preventivo e l'attivazione dei disoccupati. A questo proposito i valutatori fanno notare che le Linee Guida si sono trasformate in leggi e direttive, ma per molto tempo i Servizi per l'impiego sono rimasti in una situazione di incertezza.

Nell'analisi dei risultati, l'enfasi va messa sui flussi della disoccupazione. Ma in molte situazioni concrete l'inaffidabilità degli archivi amministrativi ha creato seri problemi di gestione.

L'ostacolo principale al funzionamento dei SPI è soprattutto la mancata conoscenza della domanda di lavoro e delle opportunità formative in una certa area, che non consente di fare concrete proposte ai disoccupati, né di inserimento né di formazione.

La probabilità che una persona, disoccupata da meno di 12 mesi, diventi disoccupata di lungo periodo è stabile nel periodo 1996-2001 attorno al 43%. La probabilità che un disoccupato da meno di 12 mesi diventi occupato entro l'anno, nello stesso periodo, oscilla tra il 28% e il 29%.¹⁰ Ma si tratta di informazioni statistiche (medie campio-

narie), e non di analisi della concreta situazione dei “clienti” degli SPI. Non è, quindi, possibile giudicare la concreta capacità dei SPI di far fronte agli impegni nei confronti di questi gruppi target.

Emerge quindi che il Piano di Azione Nazionale (NAP) è considerato un esercizio utile, ma non il fattore chiave delle politiche pubbliche per il lavoro e l'occupazione. Di conseguenza le politiche non sono molto selettive e i gruppi target si devono ricavare dalle fonti statistiche esterne e quindi non corrispondono esattamente ai beneficiari reali. In questi casi i gruppi target non sono ben differenziati e la loro inclusione in un processo amministrativo deriva più dalla volontà di usare una politica, piuttosto che dall'individuazione di misure per i singoli casi.

In ogni caso, si deve distinguere tra politiche di incentivi per le assunzioni o per l'autoimpiego e politiche per la stabilizzazione di contratti a termine. Vanno invece esclusi i fattori che agiscono sulla riduzione del costo del lavoro dello stock di occupati.

La valutazione si conclude poi con alcuni suggerimenti, per quanto riguarda la determinazione dei tassi di copertura per gli incentivi alle assunzioni o all'autoimpiego. Essi devono essere del tipo:

a) beneficiari / disoccupati

b) beneficiari / nuovi occupati

Il numeratore include i partecipanti a tutte le politiche attive per l'impiego, eccettuata la formazione professionale e i lavori socialmente utili. Comprende i contratti a causa mista, le *work-experiences*, le assunzioni incentivate e i prestiti finalizzati alla creazione di nuove imprese e all'autoimpiego. Il denominatore (popolazione target) è costituito dalle persone che cercano lavoro (come definite in base ai criteri ILO) e dagli occupati assunti negli ultimi 12 mesi. Un secondo gruppo di tassi di copertura è costituito dalla disaggregazione dei primi per i giovani con meno di 25 anni.

1.5 Gli indicatori per la valutazione di impatto della Strategia dell'occupazione europea¹¹

Per la valutazione dei progressi degli stati membri nell'attuazione delle Linee Guida per l'Occupazione sono stati predisposti alcuni indicatori, e su di essi si basa il giudizio sui Piani di Azione Nazionale contenuto nella Relazione Congiunta sull'Occupazione. Tali

⁹ European Community (2002), *Impact Evaluation Of The European Employment Strategy. Italian Employment Policy in Recent Years: Impact Evaluation*

http://europa.eu.int/employment_social/employment_strategy/impact_en.htm

¹⁰ ISTAT (2002), *Rilevazione Trimestrale Forze di Lavoro, 1996-2001* <http://www.istat.it>

¹¹ EMCO/22/060602/EN_REV 1.

indicatori sono validati dal Comitato per l'Impiego (EMCO) su base annuale, e sono divisi in indicatori chiave (misurano gli obiettivi delle Linee Guida) e indicatori di contesto (sostengono l'analisi dei Piani di Azione Nazionali).

I principali sono:

- tasso di disoccupazione di lungo periodo (oltre 12 mesi)¹²;
- tasso di disoccupazione cronica (oltre 36 mesi);
- indicatori di impiego precario: tasso di impiego sostenibile (lavoro stabile per 6 mesi) e lavoro temporaneo o *part-time* non desiderato.

Per l'analisi dei risultati delle misure per il mercato del lavoro, la Commissione europea raccomanda agli Stati membri di utilizzare come criterio l'inserimento con successo dei beneficiari in lavori non assistiti dopo le misure. Con questi indicatori, l'efficacia delle politiche viene distinta chiaramente dall'efficacia finanziaria.

Inoltre, poichè l'inserimento non è necessariamente dovuto alla partecipazione a una misura, lo stato dell'arte delle ricerche valutative mira a correggere questo aspetto, comparando i risultati tra partecipanti e non partecipanti. I risultati ottenuti non possono comunque prendere pienamente in considerazione gli eventuali effetti di sostituzione o di spiazzamento dei lavori sovvenzionati rispetto a quelli regolari.

Vi sono, d'altra parte, diversi problemi nell'uso degli indicatori di *performance* interni, i quali, dipendendo da dati amministrativi generati dal processo, non mostrano il vero impatto dei SPI nell'attuazione delle politiche attive del lavoro.

Raggiungere l'obiettivo di riduzione dei risultati di lungo periodo sul totale degli avviamenti non dice molto sul vero successo dei SPI nel ridurre effettivamente la disoccupazione nella comunità in cui operano. Un Centro per l'impiego può non raggiungere l'obiettivo assegnato, ma aiutare molti disoccupati a trovare un lavoro vero. Inoltre, perseguire a tutti i costi un obiettivo può portare a non accorgersi di problemi più urgenti che possono emergere, quali la chiusura di un impianto e la necessità di riqualificare lavoratori minacciati dalla disoccupazione. Infine, ci può essere sempre il modo di "aggiustare" gli obiettivi, ad esempio chiedendo agli imprenditori di offrire lavori *part-time* o temporanei, o di cambiare il mix dei gruppi obiettivo.

Il rimedio può essere costituito dall'avvio di un processo di reciproco accordo e da incontri regolari di aggiornamento (*follow-up*) nell'applicare gli indicatori di *performance*. In questo modo, gli indicatori sono di aiuto alla discussione e all'analisi sulle tendenze che prevalgono sul mercato del lavoro e sul potenziale delle misure di politiche attive da adottare.

In ogni caso, gli indicatori di *performance* non sono sufficienti di per sè a misurare l'efficacia. Vanno accompagnati dalla riorganizzazione dei servizi (abbattimento delle posizioni di monopolio, collaborazione con agenzie formative, agenzie private, ecc.), da

standard di qualità, da indagini di *customer satisfaction*, da valutazioni d'impatto. Nel suo rapporto tecnico di valutazione¹³, la Commissione adotta quattro indicatori – riportati nello schema seguente – della capacità dei servizi di far fronte alla pressione del mercato del lavoro .

Schema degli indicatori della capacità dei servizi di far fronte alla pressione del mercato del lavoro

A	numero di giovani (adulti) entrati in disoccupazione nel mese
B	numero di giovani (adulti) che sono ancora disoccupati nel mese X+6 (12) senza interruzione
C	numero di giovani (adulti) entrati in disoccupazione nel mese X e che hanno iniziato un piano di azione individuale prima del mese X+6 (12)
D	numero di giovani (adulti) entrati in disoccupazione nel mese X e che sono ancora disoccupati alla fine del mese X+6 (12) e non hanno iniziato un piano di azione individuale
E	numero di partecipanti a misure di training (media annuale)
F	numero di disoccupati iscritti (media annuale)
indicatore di attivazione C/A	percentuale di giovani o adulti entrati in disoccupazione nel mese X e che hanno iniziato un piano di azione individuale prima del 6/12 mese di disoccupazione
tasso di non conformità D/B	percentuale di giovani o adulti entrati in disoccupazione nel mese X, ancora disoccupati nel mese X+6/12 e che non hanno iniziato un piano di azione individuale
tasso di ingresso nella disoccupazione di lungo termine B/A	percentuale di giovani o adulti che sono ancora disoccupati nel mese X+6 (12) senza alcuna interruzione
tasso di attivazione E/(E+F)	numero di partecipanti a misure di training che erano precedentemente registrati come disoccupati, in relazione al numero di disoccupati iscritti (media annuale)

Fonte: POLEIS 2003

¹² Observatoire Social Europeen, *European Strategy in the Field of Poverty and Social Exclusion*, Brussels, 2001.

¹³ COM(2002), *Impact Evaluation of the European Employment Strategy - Technical analysis*.