



Research Paper

ISFOL

## I canali di intermediazione e i Servizi per il lavoro

di Emiliano Mandrone, Roberto Landi, Manuel Marocco,  
Debora Radicchia



ISSN 2281-499X



La collana *ISFOL Research Paper* raccoglie i risultati di ricerche o studi dell'Isfol, anche in corso, e risponde all'esigenza di pubblicare in tempi rapidi dati (o selezioni di dati) ed elaborazioni compiute e rappresentative del patrimonio tecnico-scientifico dell'Istituto, per favorirne l'immediata visibilità e fruibilità da parte dei target di utenza.

*L'Isfol, Ente nazionale di ricerca, opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale.*

*Sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Isfol svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione, fornendo supporto tecnico-scientifico ai Ministeri, al Parlamento, alle Regioni, agli Enti locali e alle altre istituzioni, sulle politiche e sui sistemi della formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in materia di mercato del lavoro e inclusione sociale.*

*Fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni europee. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.*

**Commissario straordinario:** *Stefano Sacchi*  
**Direttore generale:** *Paola Nicastro*

**Riferimenti:**

Corso d'Italia, 33  
00198 Roma  
Tel. +39.06.85447.1  
web: [www.isfol.it](http://www.isfol.it)

La Collana *Isfol Research Paper* è curata da *Claudio Bensi* responsabile del Servizio per la comunicazione e la divulgazione scientifica

**Contatti:** [editoria@isfol.it](mailto:editoria@isfol.it)

Il lavoro raccoglie i risultati dell'Indagine Isfol Plus, curata dalla Struttura "Lavoro e Professioni dell'Isfol" diretta da *Marco Centra* nell'ambito delle attività Fse 2015, Asse Occupazione, Priorità d'investimento 8II.

**Gruppo di lavoro:**

*Emiliano Mandrone, Manuel Marocco, Roberto Landi e Debora Radicchia*

**Autori:** *Emiliano Mandrone* (cap. 1), *Roberto Landi* (cap. 2), *Manuel Marocco* (cap. 3), *Debora Radicchia* (capp. 1 e 2), L'Introduzione e le Conclusioni sono opera comune.

Si ringraziano *Domenico Nobili, Giuseppe Di Battista* ed *Emiliano Rustichelli* per l'attività di revisione.

**Testo chiuso:** maggio 2016

**Impaginazione ed editing:** *Anna Nardone*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'ente.

Alcuni diritti riservati [2016] [ISFOL]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN 978-88-543-0110-8



## ABSTRACT

### I CANALI DI INTERMEDIAZIONE E I SERVIZI PER IL LAVORO

La ricerca di lavoro, ormai, è un'attività senza soluzione di continuità: si passa dalla transizione "scuola-lavoro" al consolidamento occupazionale (lavoro atipico-tipico), dalla mobilità ascendente (carriera) a quella discendente (licenziamento e di ricollocazione), per finire con le opzioni di ritiro dal lavoro (pensione). In questo articolo, l'intermediazione è stata osservata prima come "meccanica della ricerca" (*searching* e *matching*) trovando il ruolo predominante del canale informale (amicale e professionale) e ben poco spazio all'intermediazione formale (o palese). Si è passati ad osservare l'intensità, la disponibilità, i tempi e le difficoltà di ricerca di un lavoro, osservando come la crisi abbia, ovviamente, modificato le propensioni e le aspettative degli individuali. Infine, si è analizzato il sistema dei servizi per il lavoro dove sono state evidenziate le caratteristiche e i comportamenti espressi dalle utenze, sia nell'ottica di presa in carico che della capacità di processare le richieste ricevute. In generale, il sistema appare complessivamente sottodimensionato rispetto alla domanda di servizi e alla tensione operativa espressa dai territori. L'innesto dei privati, se da un lato ha allargato la base di servizio dei sistemi locali, soprattutto per i target più forti e nei territori più dinamici, da un altro lato sembra mutuare dal contesto istituzionale gli stessi limiti riscontrabili nel protocollo operativo del provider pubblico (Cpi): una consistente quota di domanda di servizi inevasa, una circoscritta quota di servizi erogati nei tempi previsti dalla normativa, erogazione insoddisfacente di servizi di intermediazione e di rinvio alla formazione. Queste informazioni potrebbero essere utili al *policy maker* quando dovranno essere approntati i Piani delle performance dei servizi dal lavoro, previsti dalla più recente riforma delle politiche attive (D.Lgs. n. 150/2015 attuativo del cd. Jobs Act).

**PAROLE CHIAVE:** intermediazione, ricerca di lavoro, sistemi per il lavoro pubblici e privati, politiche attive

### RECRUITMENT CHANNELS AND EMPLOYMENT SERVICES

*The job search has become an activity without interruption for the duration of the working life: the transition from "school to work" or from "non-standard to standard job", from unemployment to employment, from one career to another and ultimately from working to retirement. In this article, the job brokerage was first seen as a "mechanics of search" (searching and matching functions), illustrating the predominant role of the informal channel such as friendship and family networks at the expense of necessary formal opportunities for job matches. In first part of the paper, the intensity, availability, timing and effort needed to find a job are analyzed, bearing in mind that the "economic crisis" has obviously changed the propensities and expectations of the individual to work. The second part highlights the characteristics and behaviors expressed by the users of the Public and Private Employment Services addressing their performance in terms of "taking charge", "general commitment" and "customer satisfaction". Overall, the System appears to be underpowered in comparison with the demand for services from their respective territories. Private operator engagement has on one hand expanded the base of the local systems service, especially for the strongest targets and in the most dynamic territories, but on the other hand, it seems that they are institutionalizing their own behavior. A large proportion of services is outstanding: only 1/3 of the services are provided in the legislative timeframe. This information could be useful to policymakers when the plans, which are provided by the most recent reform of active policies (Law 150/2015 implementing the cd. Jobs Act) have to be prepared.*

**KEYWORDS:** *matching, searching, PES, labor market policies*

**PER CITARE IL PAPER:** Isfol, Mandrone E. *et al.*, *I canali di intermediazione e i Servizi per il lavoro*, Isfol, Roma, 2016 (Isfol Research Paper, 31)



## INDICE

Introduzione.....	5
1 Intermediazione, intensità e durata della ricerca di lavoro .....	8
1.1 Intermediazione lavorativa .....	8
1.2 Ricerca di lavoro: intensità, propensioni, aspettative e difficoltà .....	14
1.3 Durata della ricerca di lavoro .....	20
2 Centri per l'impiego e Agenzie per il lavoro.....	23
2.1 Gli utenti dei Servizi per il lavoro .....	25
2.2 I Servizi richiesti e quelli erogati all'utenza .....	30
2.3 La capacità operativa di Cpi e Apl.....	33
2.4 Erogazione servizi: tempi, modalità e percezioni .....	42
3 La riforma dei Servizi per il lavoro .....	54
3.1 Il Management by objective e la nuova governance delle politiche attive .....	55
3.2 La gestione dei Spi: dalle Province ad un quasi mercato multilivello .....	58
Conclusioni.....	61
Bibliografia .....	65



## INTRODUZIONE

Questo contributo prende spunto dal dibattito in corso sulle politiche attive e i servizi per il lavoro e dalla recente costituzione e imminente avvio operativo dell'Agenda nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal), che dovrà implementare una serie di nuovi dispositivi normativi a tutela dei lavoratori, dei giovani e delle persone in cerca (Garanzia Giovani, Assegno di ricollocazione). Il Jobs Act, infatti, come le precedenti riforme del mercato del lavoro – in ottica di *flexicurity* – mostra attenzione alle politiche attive del lavoro, sicché si deve concordare con chi (Liso, 2006, 591) ha sostenuto che questa rappresenta l'area del diritto del lavoro ove nel tempo si sono prodotte le più radicali trasformazioni. Con il più recente intervento governativo, l'impianto del sistema nazionale dei servizi per il lavoro giunge alla sua fase di maturità, al termine di un percorso ventennale punteggiato da numerosi interventi normativi (dal Pacchetto Treu, alla Riforma Biagi, sino alla Riforma Fornero). Il disegno operativo – in attesa della revisione dell'assetto costituzionale – viene comunque razionalizzato e profondamente modernizzato alla luce di modelli operativi e di servizio che hanno costituito il patrimonio di apprendimento istituzionale accumulato, non senza contraddizione, in questi anni dalle amministrazioni centrali e locali. Un ruolo sempre più importante è riconosciuto alle azioni di presa in carico dell'utenza, ai comportamenti organizzativi dei servizi e al progressivo e sempre più codificato allargamento dell'offerta di servizi da parte di operatori accreditati, nel quadro di un sistema di obiettivi definiti e rendicontabili, secondo un modello di *governance* sperimentato con l'attuazione del programma Garanzia Giovani.

Il presente lavoro, sulla scia dell'ultradecennale attività di studio e monitoraggio della tematica Servizi per il lavoro in Isfol, grazie all'approccio multidisciplinare e a strumenti di rilevazione dedicati, si configura come una sorta di lettura organica dei servizi per il lavoro, collocata nella questione più generale dell'intermediazione lavorativa. In particolare le evidenze empiriche presentate identificano le caratteristiche, i comportamenti e le aspettative degli utenti dei servizi al lavoro. Questo set informativo, si ritiene possa essere utile nel momento in cui si dovrà dare attuazione a quella parte del Jobs Act che prevede – finalmente – una consapevole e realistica procedura diretta alla fissazione di indicatori delle *performance* attese dai servizi al lavoro ("riduzione della durata media della disoccupazione"; "tempi di servizio"; "quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro")<sup>1</sup>. Il presente paper, seguendone lo schema logico, intende in particolare fornire un contributo propedeutico alle "linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive" che dovranno essere fissati dal Ministero del Lavoro (art. 2, D.Lgs. n. 150/2015). Secondo la nuova disciplina il Piano triennale e quello annuale dovranno, infatti, individuare gli obiettivi di *riduzione della durata media della disoccupazione*, quali siano i *tempi corretti per l'erogazione dei servizi*, quale sia la *quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro*, quali siano i *livelli essenziali delle prestazioni* relativi ai diversi territori, *entro quanto tempo debbono essere convocate le diverse categorie di utenti*

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 2, 1° co., lett. a, D.Lgs. n. 150/2015, su cui vedi par. 3.1.



(disoccupati) e, infine, quali siano i tempi e le modalità di definizione del relativo percorso di inserimento o di reinserimento lavorativo.

Perché gli indicatori necessari a misurare il raggiungimento di questi obiettivi non siano velleitari è indispensabile mantenere un costante ancoraggio con lo stato attuale dei servizi. Le informazioni qui presentate sono state definite attraverso strumenti specifici (la rilevazione Isfol Plus) proprio con l'intento di offrire una immagine reale tanto della domanda di servizi da parte delle utenze quanto della capacità di risposta da parte degli operatori pubblici e privati. In sostanza, esse descrivono e propongono sia alcuni strumenti di rilevazione, sia indicazioni interpretative e operative.

Sovente nel mondo del lavoro procedendo dal *particolare al generale* si perde la lettura d'insieme. Osservare le dinamiche specifiche, relative a sub-mercati o sottopopolazioni o territori, consente letture molto coerenti con il rischio di perdere la scala, la dimensione i cui i piani sono in relazione. L'analisi analitica, inoltre, offre spesso risposte che a livello sistemico non sono corrette<sup>2</sup>. Si è quindi cercato di tenere assieme nell'analisi il quadro generale in cui si realizzano gli aspetti specifici.

Il testo, pertanto, è così articolato. Nel primo paragrafo si analizzano i canali d'intermediazione, le caratteristiche della ricerca di lavoro in termini di intensità, disponibilità ad accettare offerte, durata della disoccupazione, problemi di *mismatch* (territoriale, settoriale, economico, ecc.). Nel secondo paragrafo si osserva il sistema dei servizi per il lavoro sia sul versante pubblico sia su quello privato, evidenziando l'entità e le caratteristiche dell'utenza, i servizi effettivamente erogati e il grado di soddisfazione espresso dagli utenti. Infine nell'ultimo paragrafo si rivolge uno sguardo ai futuri assetti istituzionali e di *governance* del sistema dei servizi per il lavoro (SPI) alla luce del già ricordato D.Lgs. 150/2015.

La fonte dati utilizzata è la rilevazione Isfol Plus (box 1) nelle annualità 2014, 2011, 2010 e 2008. L'indagine studia i metodi di ricerca e i canali utilizzati e contiene, dal 2014, una sezione speculare dedicata ai servizi erogati dai provider pubblici e privati. I dati sono scaricabili dal Sito Istituzionale (<http://www.isfol.it/open-data-delle-ricerche/isfol-microdati>).

---

<sup>2</sup> Ad esempio, l'informalità nella collocazione lavorativa, per certi gruppi di persone o settori o professioni, può apparire una rapida forma di incontro domanda-offerta. Allontanandosi dal punto di osservazione, però, si vede come il match informale eroda le possibilità per chi non ha accesso alle reti informali. Ciò riduce la capacità di affermazione sociale derivanti dall'istruzione o del merito, ribaltando la lettura precedente.



### BOX 1 - LE CARATTERISTICHE DELLA RILEVAZIONE E LA QUESTIONE EPISTEMOLOGICA

L'indagine Isfol Plus (Participation, Labour, Unemployment, Survey) è una rilevazione campionaria nazionale ricorrente. Nata nel 2005 è arrivata oggi alla sua settima annualità e dal 2006 è anche presente nel Piano statistico nazionale. Indaga, in un'ottica sistemica, molti aspetti specifici del mercato del lavoro come, ad esempio, l'ingresso al lavoro dei giovani, il prolungamento della vita attiva della popolazione nelle classi di età anziane, la partecipazione della componente femminile alla forza lavoro, la conoscenza dell'intensità, degli atteggiamenti e delle modalità di ricerca di un lavoro.

Tra le principali caratteristiche di questa indagine si sottolineano:

1. l'assenza di rispondenti proxy, ovvero le risposte sono fornite direttamente ed esclusivamente dal soggetto intervistato;
2. la presenza di moduli del questionario dedicati ad ogni fattispecie contrattuale con quesiti specifici somministrati in maniera selettiva;
3. la possibilità di analizzare questi indicatori congiuntamente a variabili non disponibili da altre fonti, come i redditi (da lavoro e familiari), l'istruzione e il background familiare degli individui, i servizi presenti sul territorio, la salute, ecc.;
4. la completa copertura della popolazione ed in particolare di tutti gli occupati;
5. la struttura longitudinale dell'indagine, dove il panel segue un disegno longitudinale classico, non ruotato, che permette di compiere analisi di flusso tra le diverse condizioni (non solo occupazionali) consentendo così l'analisi delle "storie lavorative" individuali.

Nello specifico, la proprietà di avere solo risposte fornite dal soggetto direttamente interessato è particolarmente rilevante in tematiche quali quelle oggetto di questo contributo. Infatti, le analisi di *customer satisfaction* in ambiti quali l'erogazione di servizi per il lavoro assumono valenza particolare in quanto si prende in considerazione la rete di istituzioni programmaticamente dedicata alla realizzazione di un diritto fondamentale (il *diritto al lavoro* di cui all'art. 4 della Costituzione) e quindi non si può parlare di generica soddisfazione ma piuttosto di adeguata fornitura di strumenti e tutele che realizzano un diritto costituzionalmente protetto.

Una critica che sovente si muove a queste modalità di rilevazione è la *questione epistemologica*, ovvero la capacità dello strumento di rilevazione di cogliere perfettamente e in maniera omogenea per tutti il fenomeno. Ovviamente nessuna indagine è al riparo da questa critica, potremmo dire che è una caratteristica intrinseca o il limite principale dello strumento. Tuttavia tutte le rilevazioni a noi note utilizzano schemi simili di somministrazione e misura. La serie storica quasi decennale a cui possiamo far riferimento corrobora le scelte fatte: infatti nel tempo la distribuzione è rimasta stabile.

## 1 INTERMEDIAZIONE, INTENSITÀ E DURATA DELLA RICERCA DI LAVORO

Il diaframma tra occupazione e disoccupazione è ormai sottilissimo e molti occupati, assai precari ed economicamente fragili, potrebbero richiedere servizi non dissimili a quelli per i disoccupati *tout court*. È importante quindi sfatare il luogo comune che l'orientamento, la formazione e i vari servizi servano solo a coloro che sono senza lavoro<sup>3</sup>. Qualsiasi contratto di lavoro, con la facilità con cui chiude una fabbrica o un ufficio, è una garanzia relativa. Nessuna stagione della vita è al riparo da improvvisi rovesci. Tenere alta la propria occupabilità è un'esigenza costante nel tempo e multiforme, perché oggi ci si può essere vulnerabili su un aspetto (magari sul versante della formazione) e domani su un altro (le tutele, la pensione). Tuttavia, efficienti e moderni Servizi per l'impiego (Spi), pur necessari, non saranno mai sufficienti in assenza di una sostenuta domanda di lavoro (in particolare qualificata), di un mercato palese (l'informale sottrae più di un terzo delle opportunità) e di una maggior premialità (affinché l'istruzione renda).

Sul versante dell'intermediazione va posto l'accento sulla rilevanza del mercato informale, una peculiarità forte e radicata del nostro Paese. Conseguentemente, i servizi, pubblici e privati, e tutti gli altri canali vedono ridotta la portata dei loro flussi di intermediazione.

### 1.1 Intermediazione lavorativa

Il canale di ricerca, ovvero il metodo di intermediazione utilizzato dagli individui per trovare un lavoro, è un elemento cruciale nelle dinamiche dell'occupazione poiché consente di minimizzare i costi individuali e collettivi nella ricerca di un impiego, favorendo la riduzione dei tempi di permanenza nello stato di disoccupazione e un ottimale incontro tra domanda e offerta di lavoro. In Italia (figura 1.1.) il canale di intermediazione più utilizzato<sup>4</sup> è il *canale informale* in ambito familiare e amicale, usato nella ricerca di un lavoro da circa il 60% degli attuali occupati, mentre per oltre il 33% ha rappresentato anche il canale d'ingresso nell'attuale lavoro. Nonostante tale metodo sia apparentemente (Meliciani, Radicchia, 2009) molto efficiente a livello individuale in quanto consente rapide collocazioni, è necessario evidenziare che la massiccia diffusione del suo utilizzo comporta una riduzione delle opportunità lavorative a disposizione di tutti impedendo così, a chi non ha adeguati network, di trovare una collocazione ideale. Venendo meno le opportunità di selezione si riduce la concorrenza tra le persone in cerca di lavoro e le possibilità di affermazione professionale, infatti, da un lato l'informalità riduce le opportunità per chi *non ha un network* (Pistaferrì, 1999) e dall'altro *inibisce la selezione* e, di conseguenza, *svilisce il merito*. Tutto ciò è stato amplificato dalla riduzione del ruolo svolto dei *concorsi pubblici* che ha visto ridimensionato il proprio peso nel tempo, sia per la contrazione del perimetro della PA, sia per il blocco delle assunzioni (Mandrone e Radicchia, 2011). Il ridimensionamento della

---

<sup>3</sup> A questa conclusione perviene lo stesso Ministero del Lavoro che, nel ricostruire la nuova disciplina in materia di politiche attive (Circolare 34/2015), ribadisce che: "In un'ottica di servizio nei confronti degli utenti, infatti, un'assistenza nella ricerca di occupazione, nonché nell'orientamento verso percorsi di riqualificazione, non può non essere prestata nei confronti coloro che la richiedano, anche se impegnati in attività lavorative non a tempo pieno, o scarsamente remunerative, o non confacenti al proprio livello professionale o semplicemente perché alla ricerca di una occupazione più confacente alle proprie aspettative".

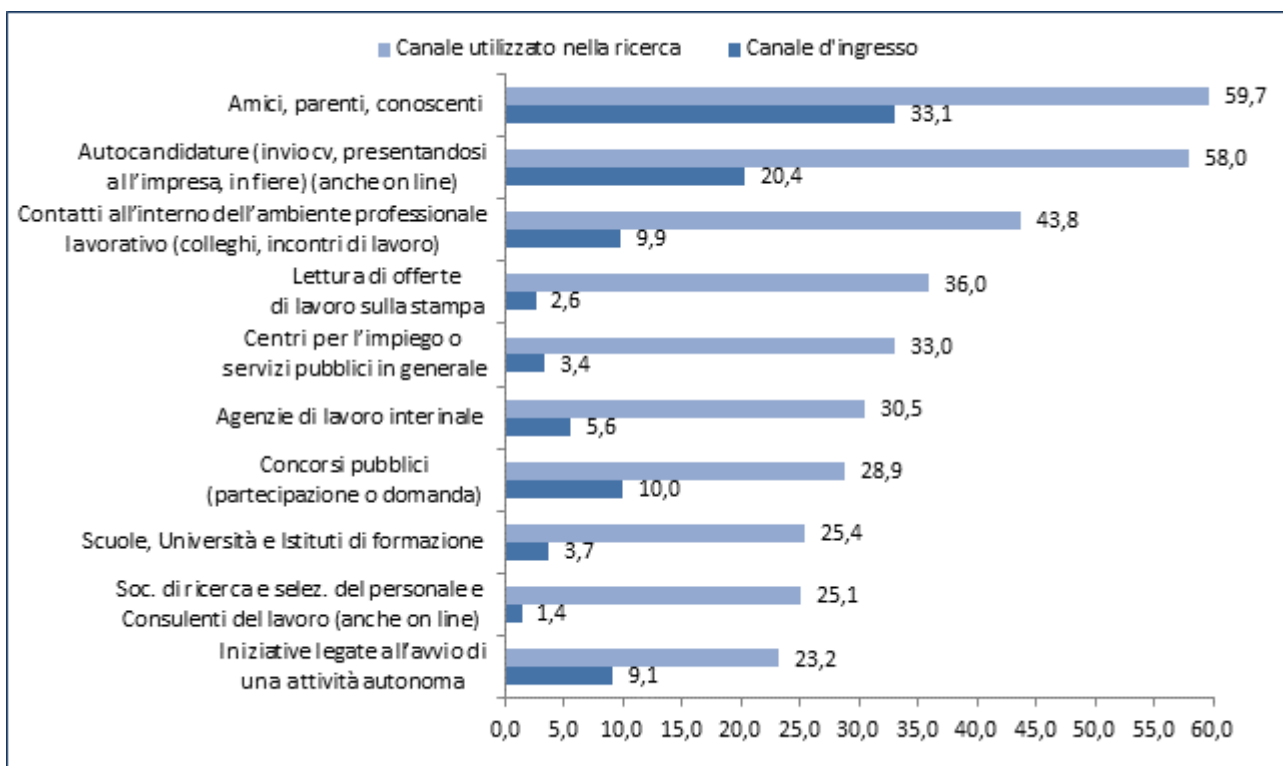
<sup>4</sup> Per una migliore omogeneità temporale le analisi sono limitate ai match avvenuti successivamente al 2003.



selezione pubblica non ha coinvolto la strategia di ricerca, questa opportunità è stata, comunque, tentata da circa il 29% degli attuali occupati, ma piuttosto il processo di *match*: l'occupazione attraverso concorsi pubblici è passata dal 18% di vent'anni fa al 10% attuale.

La ricerca di lavoro si è comunque realizzata attraverso una strategia multicanale per oltre il 65% degli attuali occupati, in particolare accompagna la ricerca informale amicale e familiare, l'autocandidatura (ovvero il presentare o l'inviare il proprio curriculum vitae ad imprese) utilizzato dal 58% degli attuali occupati, ma in questo caso il *match* si è realizzato nel 20,4%. Mentre i contatti informali nell'ambito lavorativo e la lettura di offerte su stampa è stato utilizzato rispettivamente dal 44% e dal 36% degli attuali lavoratori, ma solo il 10% e il 2,6% hanno trovato lavoro grazie questi canali.

**Figura 1.1 - La ricerca di lavoro dopo il 2003, canali di ricerca utilizzato in passato da chi attualmente è occupato e canale d'ingresso all'attuale lavoro**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Per comprendere l'importanza dei Centri per l'impiego (Cpi) all'interno della strategia di ricerca di un lavoro è utile ricordare come il D.Lgs. n. 181/2000 ha spostato l'attenzione dal collocamento diretto all'erogazione di servizi per l'occupabilità<sup>5</sup>, vale a dire l'orientamento, l'informazione, il posizionamento sul mercato e la riqualificazione dell'individuo. Infatti, la c.d. *funzione indiretta* dei Cpi è stata pari al

<sup>5</sup> La prima Riforma dei Servizi pubblici per l'impiego (c.d. nel seguito Spi) ha modificato il modus operandi di questi intermediari proprio in questa direzione, spostando l'attenzione dei Spi dal collocamento all'erogazione di servizi per l'occupabilità, favorendo politiche rivolte all'offerta di lavoro e, in particolare, di attivazione dei disoccupati, piuttosto che azioni curative degli stessi e superando il monopolio pubblico del collocamento, consentendo a determinati soggetti privati di svolgere anch'essi attività di intermediazione (Liso, 2004, Pirrone e Sestito, 2006 e Gilli e Landi, 2007).



33% degli attuali occupati, per i quali ha rappresentato uno dei passaggi necessari per trovare lavoro, delineando in tal senso uno strumento importante nel mercato del lavoro e, in considerazione dell'utenza che gestisce (quella più debole), svolgendo anche una funzione di inclusione sociale. Mentre i Cpi hanno avuto una capacità di *intermediazione diretta* che raggiunge il 3,4% degli attuali occupati. Interpretare questi dati come incapacità dei Centri per l'impiego di effettuare il loro compito è una lettura sbagliata. Utilizzando una similitudine calcistica (Mandrone, 2011), si può comprendere l'errore interpretativo che si commette: in una squadra ogni giocatore ha un ruolo specifico ed è nell'apporto al "gioco di squadra" che viene valutato. Si può giudicare un centrocampista per i gol fatti, alla stregua di un centravanti? Il Cpi è il regista del mercato del lavoro, che occasionalmente fa intermediazione diretta (facendo gol), ma molto più spesso agisce indirettamente (fornendo assist). Anche le agenzie di somministrazione (cd agenzie di lavoro interinali) sono state utilizzate da poco più del 30% degli attuali lavoratori, mentre hanno collocato poco meno del 5,6% degli occupati.

L'utilizzo di un canale non è alternativo o concorrente all'utilizzo di altri metodi di ricerca, quindi molti sono gli individui che si attivano su più fronti contemporaneamente e la congiuntura economica negativa ha amplificato questo fenomeno come si può osservare dalla tabella 1.1. Ovviamente, anche i soggetti in cerca di lavoro (ultime due colonne della tabella 1.1) raramente si affidano ad un unico canale ma, generalmente, operano su più fronti (ricerca multi-canale). Sotto tale aspetto, i concorsi appaiono ancora come il canale cui si fa maggiormente ricorso, ad esclusione della consistente fetta di intermediazione informale: tra coloro che hanno trovato un lavoro a cavallo tra il 2013 e il 2014, più di 4 su 10 dichiara di aver tentato una selezione pubblica, durante la fase di ricerca di lavoro. I Cpi, come le Apl, sono stati utilizzati nella ricerca di un lavoro nell'ultimo anno da circa il 30% degli attuali occupati, ma se si confrontano i dati prima e dopo il manifestarsi della crisi economica, i Cpi sono, insieme alle scuole, i soggetti del sistema per il lavoro che registrano l'incremento più alto tra i diversi canali, mentre il ricorso alle agenzie di somministrazione ha registrato un leggero calo. Importante l'alta incidenza nel ricorso ad iniziative proprie per avviare un'attività autonoma, con punte del 41% anche tra le persone in cerca di lavoro, anche da più di dodici mesi.



**Tabella 1.1 - Canali di ricerca utilizzati per periodi di intermediazione: occupati e in cerca (% risp. multip.) e % utilizzo ultimi 30 giorni**

Canale utilizzato nella ricerca	Occupati			Totale	In cerca di lavoro		
	2003-2007	2008-2014	Ultimo anno		DDL*	Utilizzato ultimi 30 gg	
<b>Formale</b>	Concorsi pubblici	27,5	35,0	40,9	29,4	56,1	2,7
	Iniz. avvio attività auton.	23,6	32,8	37,1	23,8	41,0	1,3
	Agenzie di somministr.az.	30,1	28,3	30,3	44,0	36,2	6,5
	Scuole, Univ. ist. form.	20,1	26,8	30,0	24,5	22,6	0,9
	Cpi	22,8	26,1	28,4	55,5	23,1	10,0
	Società R&S e Cons. lavoro	22,8	23,8	22,4	39,2	54,4	3,1
<b>Informale</b>	Sindacati e org. datoriali	10,1	12,2	14,1	22,3	43,8	0,8
	Amici, parenti, conoscenti	55,9	61,4	63,8	75,9	75,6	27,0
	Auto candidature	52,3	60,1	64,7	69,7	65,1	37,4
	Ambiente profess e lavor.	39,1	45,7	47,2	47,7	30,0	3,2
	Offerte sulla stampa	33,5	36,8	38,5	54,8	22,9	7,0

(\*) Disoccupati di Lunga durata, in cerca da oltre 12 mesi

Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Ma le imprese, come si attivano per reperire la propria forza lavoro? La tabella 1.2 presenta le modalità di ricerca delle imprese, osservate attraverso la rilevazione Excelsior-Unioncamere, confermando anche dal lato della domanda un ampio ricorso del canale informale. Tra le imprese, per circa il 66%, la selezione del personale è avvenuta per conoscenza diretta e su segnalazioni di conoscenti e fornitori; in particolare la piccola dimensione d'azienda, inferiore a 10 dipendenti, aumenta molto l'utilizzo di vie brevi, come anche la presenza nel mezzogiorno.

**Tabella 1.2 - Imprese secondo la principale modalità utilizzata nel 2014 per la ricerca e la selezione di personale, per macrosettore di attività, ripartizione territoriale e classe dimensionale**

	Conoscenza diretta	Segnalazioni conoscenti/fornitori	Quotidiani e stampa specializzata	Società di lavoro interinale	Soc. selezione, ass. di categoria	DB aziendali	Centri per l'impiego	Altre modalità
<b>Totale</b>	58,9	6,0	0,8	2,2	2,4	26,2	1,5	2,0
1-9 dipendenti	64,1	6,3	0,6	1,2	1,5	23,3	1,3	1,8
10-49 dipendenti	46,4	5,2	1,1	5,4	3,1	34,2	2,4	2,2
50-249 dipendenti	15,0	5,1	2,1	10,2	12,0	50,1	1,7	3,8
250-499 dipendenti	9,8	1,8	1,7	13,2	16,3	49,4	1,2	6,6
500+ dipendenti	7,1	3,0	2,4	9,9	19,7	51,2	0,4	6,2
Industria	61,1	7,1	0,5	3,7	1,9	22,1	2,0	1,6
Servizi	57,9	5,5	0,9	1,6	2,6	28,1	1,2	2,2
Nord-Ovest	55,4	5,8	0,9	3,0	3,2	27,8	1,5	2,4
Nord-Est	54,7	6,0	1,1	3,3	2,7	27,9	1,9	2,4
Centro	58,3	5,7	0,7	2,0	2,3	27,1	2,0	1,9
Sud e Isole	65,7	6,4	0,4	0,9	1,5	22,8	0,8	1,4

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2015

Tornando alla strategia di ricerca dal lato dell'offerta di lavoro la tabella 1.3 presenta un confronto delle caratteristiche delle utenze dei vari provider, mostrando una selezione sistematica dei canali di intermediazione, in particolar modo tra chi ha fatto ricorso agli operatori privati rispetto a chi si è avvalso di quelli pubblici. Il disallineamento è evidente e sottende una selezione avversa dei providers privati a scapito dei soggetti meno istruiti, residenti nel mezzogiorno, le donne, i lavoratori più anziani e le persone che hanno un padre con istruzione medio-bassa (approssimazione della rete familiare). Sono, pertanto, possibili fenomeni di *free riding* (usufruire impropriamente di benefici, sussidi o sgravi) e *creaming* (selezione o marginalizzazione di taluni soggetti, tipicamente i più deboli). Ciò è da tener presente quando al provider privato si affida (in toto o in collaborazione) l'erogazione di servizi per conto dello Stato (cd. *quasi mercato* su cui vedi par. 3.2). La finalità dell'intermediazione pubblica è universale e inclusiva, quindi, destinata ai target più deboli e meno attrezzati a entrare e permanere nel mondo del lavoro. Pertanto, si ritiene necessario evitare il rischio di *selezione avversa* da parte di alcuni provider a danno dei soggetti "marginali", difficili da collocare e quindi rischiosi dal loro punto di vista.

**Tabella 1.3 - Selezione sistematica dei canali di intermediazione, principali caratteristiche utenze**

	Amici, parenti	Auto candid.	Amb. Profession.	Annunci stampa	Concorsi pubblici	Attiv. autonoma	Soc. ricerca sel.	Scuole	Ag. sommin.	Cpi	Totale	Apl *
<i>Titolo di studio</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>	<i>g</i>	<i>h</i>	<i>i</i>	<i>l</i>	<i>m</i>	<i>n</i>
Media inferiore	38,6	21,3	27,4	28,6	8,0	26,9	16,1	2,2	32,0	<b>41,4</b>	27,6	<b>22,6</b>
Diploma	48,9	50,7	44,1	53,3	44,5	50,7	50,9	32,1	51,2	<b>48,1</b>	48,1	<b>49,3</b>
Laurea	12,5	28,1	28,5	18,0	47,5	22,4	33,0	65,7	16,8	<b>10,5</b>	24,2	<b>28</b>
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	100,0	<b>100,0</b>
<i>Area geografica</i>												
Nord-Ovest	29,8	32,3	26,8	35,6	25,2	26,2	37,6	30,2	40,8	<b>30,7</b>	30,2	<b>30,6</b>
Nord-Est	19,4	22,2	25,0	24,5	21,3	20,8	19,7	20,2	31,0	<b>25,9</b>	21,9	<b>22,5</b>
Centro	21,9	19,6	25,0	22,7	25,4	22,4	24,4	22,5	14,8	<b>22,2</b>	21,8	<b>20,7</b>
Sud e Isole	28,8	25,9	23,3	17,2	28,1	30,6	18,3	27,0	13,4	<b>21,1</b>	26,1	<b>26,2</b>
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	100,0	<b>100,0</b>
<i>Genere</i>												
Maschio	56,2	55,6	63,3	44,3	37,2	68,0	65,2	44,3	63,7	<b>45,3</b>	55,3	<b>56,5</b>
Femmina	43,8	44,4	36,7	55,7	62,8	32,0	34,8	55,7	36,3	<b>54,7</b>	44,7	<b>43,5</b>
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	100,0	<b>100,0</b>
<i>Classe di età</i>												
18 a 29 anni	26,8	27,5	21,9	30,0	28,1	20,6	22,5	37,5	19,9	<b>24,4</b>	25,9	<b>15,4</b>
30 a 39 anni	39,8	42,9	39,4	40,7	33,8	43,8	40,3	45,8	53,2	<b>31,0</b>	40,8	<b>35,1</b>
40 a 49 anni	22,7	21,5	25,7	21,4	26,0	25,2	23,2	15,0	21,6	<b>27,5</b>	23,2	<b>29,5</b>
50 a 64 anni	10,7	8,1	13,0	7,9	12,1	10,4	14,0	1,7	5,3	<b>17,1</b>	10,1	<b>19,5</b>
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	100,0	<b>100,0</b>
<i>Istruz. del padre</i>												
Medie infer.	69,2	60,8	59,3	64,3	59,9	62,1	56,6	47,7	65,5	<b>72,5</b>	63,7	<b>69,5</b>
Dipl.-laurea	24,8	33,9	34,6	31,3	35,9	31,6	38,2	50,5	29,3	<b>19,6</b>	30,8	<b>30,5</b>

\*Agenzie Private per il Lavoro vale a dire Agenzie di somministrazione, Società di ricerca e selezione, Scuole e istituti di formazione e altri enti privati autorizzati dal Min. del Lavoro e delle Politiche Soc. Apl n=g+h+i

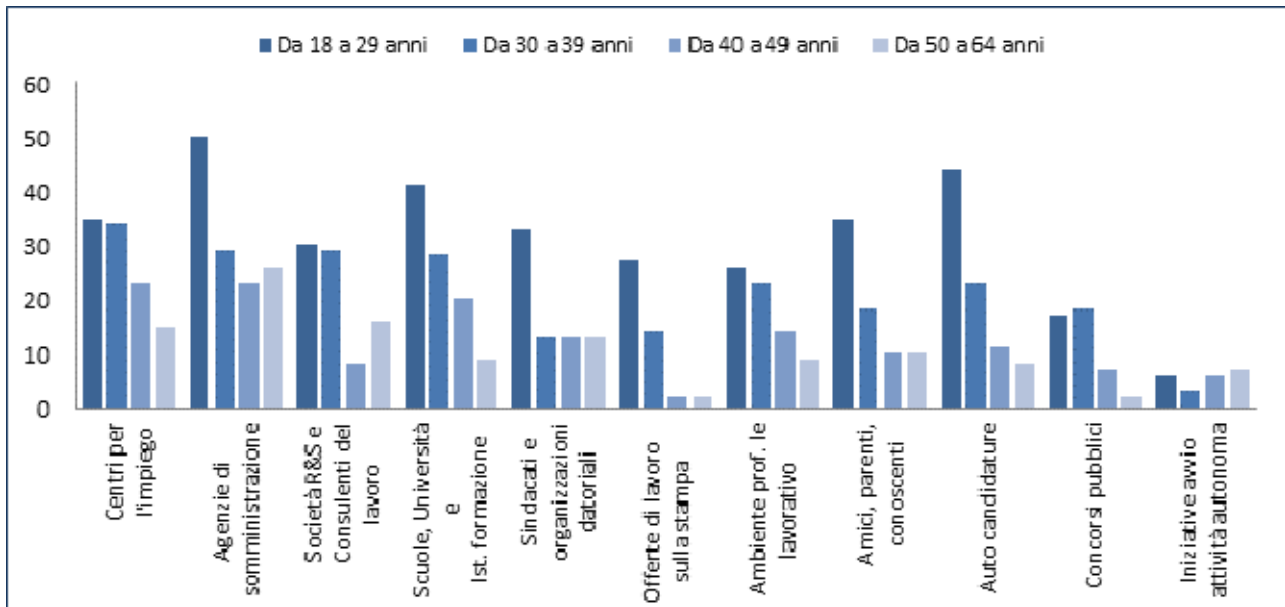
Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Altre utili indicazioni, ad esempio per fronteggiare la fuga di cervelli di questi anni e il fenomeno crescente dell'overeducation, si possono ricavare osservando la distribuzione tra i canali di ricerca dell'utenza con istruzione elevata: i concorsi sono un'opportunità andata via via riducendosi negli anni e ciò si ripercuote, in particolare, nella collocazione delle persone con capitale umano più elevato. Inutile sottolineare le ricadute in termini di rendimento dell'occupazione e di costi individuali e sociali che ciò comporta, in particolare per la componente femminile della forza lavoro.

Ulteriori implicazioni si possono trarre circa la trasmissione intergenerazionale delle posizioni lavorative, ovvero di quella *corrente ascensionale* che alimenta solo chi è in possesso di un consolidato network socio-economico. Anche qui le letture in termini di equità ed efficienza sono negative.

Intuitivamente il ricorso ad un canale in luogo di un altro non è neutrale nel tipo collocazione. Melicani e Radicchia (2016) hanno mostrato come la scelta di un canale sia foriera di certi percorsi lavorativi e di carriera. Ovvero non sempre una rapida collocazione porta con sé una buona occupazione. Esistono canali di intermediazione forieri di rapporti lavorativi stabili e intermediari precarizzanti? Nella figura 1.2 si illustrano le incidenze per classe d'età di impieghi atipici sul totale degli impieghi intermediati. Se si osservano, al netto dei cambiamenti istituzionali, le fasce d'età più giovani, che tipicamente sono quelle in cui il *turn-over* è maggiore, si notano livelli di impiego non standard piuttosto elevati tra le società di lavoro interinale/somministrazione (50%), le scuole e università e le autocandidature (40%), Cpi, società di ricerca e amici, parenti e conoscenti (circa 30%). Più contenuta l'incidenza per annunci sui giornali e informale professionale. nettamente migliore la qualità della collocazione per concorsi e iniziative imprenditoriali.

**Figura 1.2 - Incidenza contratti non standard per canali di intermediazione e classe d'età**

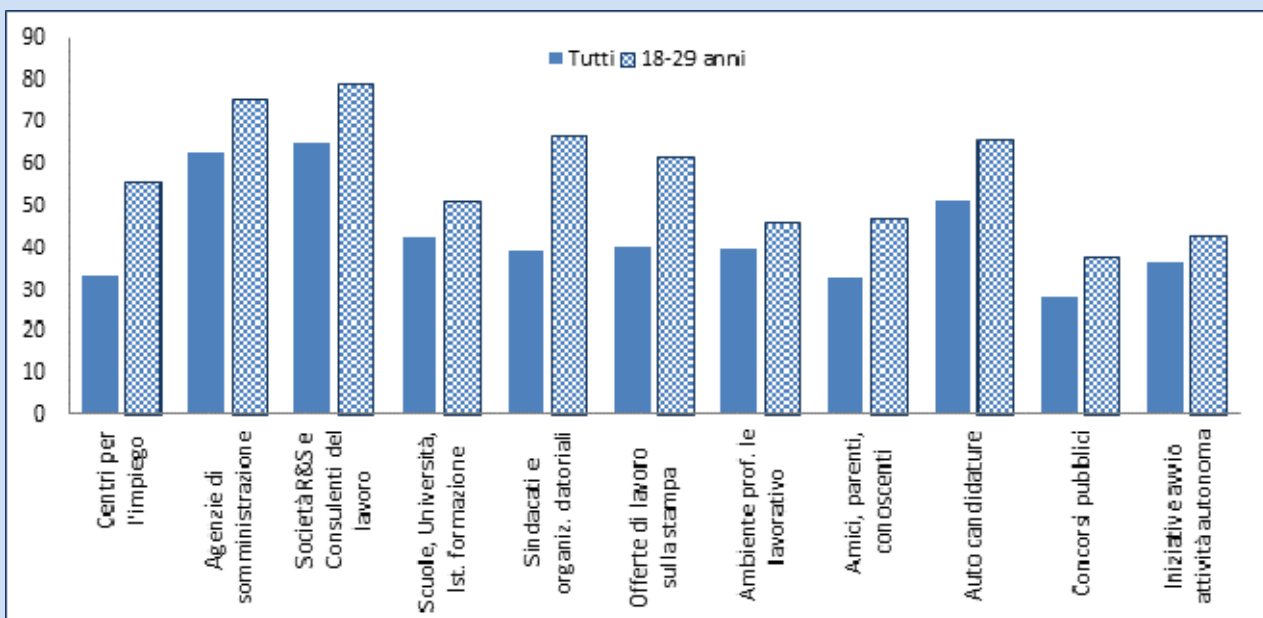


Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

**Box 2 - IL RUOLO DI INTERNET NELLA RICERCA DI LAVORO: INTERMEDIARIO O STRUMENTO?**

Molte persone entrano in contatto con i provider del mercato del lavoro attraverso la risorsa digitale: internet, social network (*facebook, twitter, whatsapp*, ecc.), siti specializzati, blog, network tematici o istituzionali. Nella figura 1.3 si illustra l'incidenza delle persone che hanno trovato lavoro per singolo canale di intermediazione attraverso un contatto via internet. Come si vede la distribuzione è trasversale a tutti i canali e ovviamente è maggiore tra i più giovani. La tendenza è analoga per le persone in cerca e per le caratteristiche territoriali. I provider digitali (tipo monster) risultano comunque società di selezione, accreditate, autorizzate o comunque, registrate. Solo che agiscono tipicamente, se non esclusivamente, sulla rete. Si tenga presente che un Cpi di un'area montana o con difficoltà di mobilità, potrebbe assolvere quasi tutte le sue funzioni in maniera immateriale via web, non per questo perderebbe la sua natura pubblica

**Figura 1.3 - Canali di intermediazione e utilizzo di internet**



Fonte: Indagine Isfol-Plus 2014

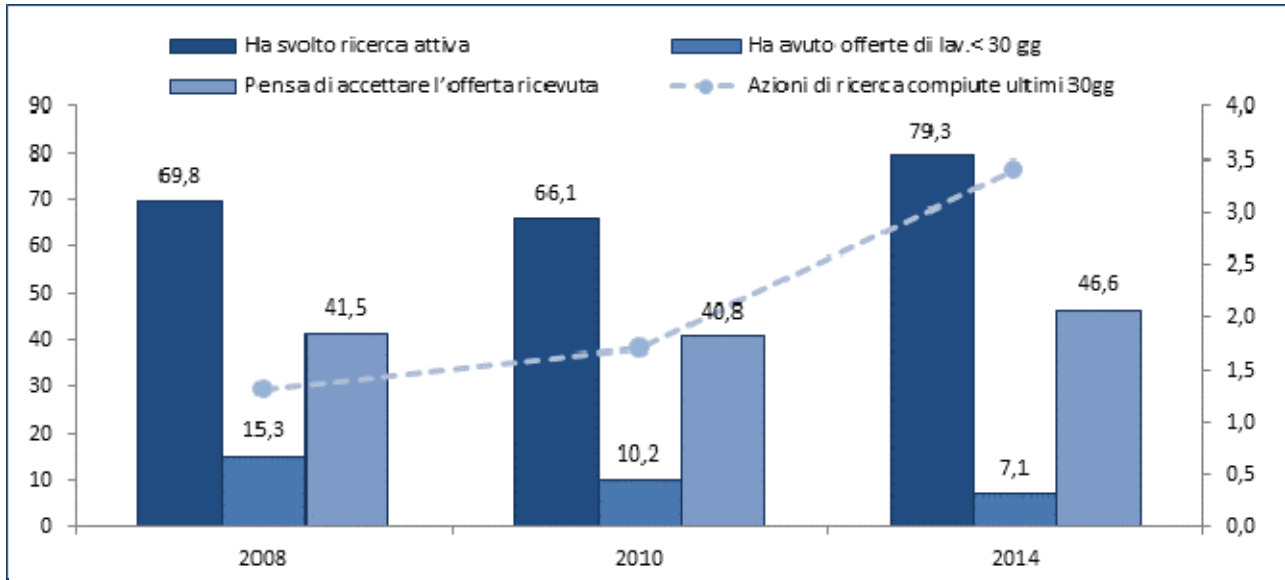
**1.2 Ricerca di lavoro: intensità, propensioni, aspettative e difficoltà**

Nel periodo 2008-2010-2014 è intervenuta la crisi perturbando ovviamente anche il mercato del lavoro, le sue dinamiche (*job creation, destruction, turn-over*) e le propensioni degli individuali a lavorare (disponibilità, tempi di ricerca, salari di riserva). Il mercato del lavoro, come qualsiasi altro mercato, tende a convergere verso un equilibrio frutto delle quantità richieste e domandate. L'equilibrio determina un prezzo di mercato (salario) che dovrebbe soddisfare tutti gli attori del sistema. Tuttavia il fatto che ci sia un equilibrio non implica che sia un buon equilibrio per tutti.

Nella figura 1.4 vediamo tre indicatori in altrettanti momenti del recente passato del sistema-lavoro nel nostro Paese. Se si considera l'intensità di ricerca del lavoro, le persone si stanno attivando maggiormente, incrementando di quasi il 10% l'attivismo tra il 2008 e il 2014. Ma allo stesso tempo le persone ricevono sempre meno offerte di lavoro: l'incidenza si è dimezzata in 6 anni (da quasi 16 a

poco più di 7). E questo ha comportato maggiore disponibilità, un livello di accettazione cresciuto di circa 5 punti nel periodo.

**Figura 1.4 - Attivismo, opportunità e livello di accettazione prima e dopo la crisi, valori %**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Anche l'attività di *searching* si è intensificata, le persone in cerca di lavoro hanno fatto in media 3,4 azioni di ricerca negli ultimi 30 giorni, in costante crescita rispetto al passato in cui ci si concentrava su poco più di un provider (per esattezza 1,3 nel 2008 e 1,7 nel 2010). Si fa notare come i laureati utilizzano quasi il doppio di canali di intermediazione rispetto ai possessori di licenza media. Al crescere dell'età si fa ricorso ad un minor numero di provider, sia in generale che nell'ultimo mese.

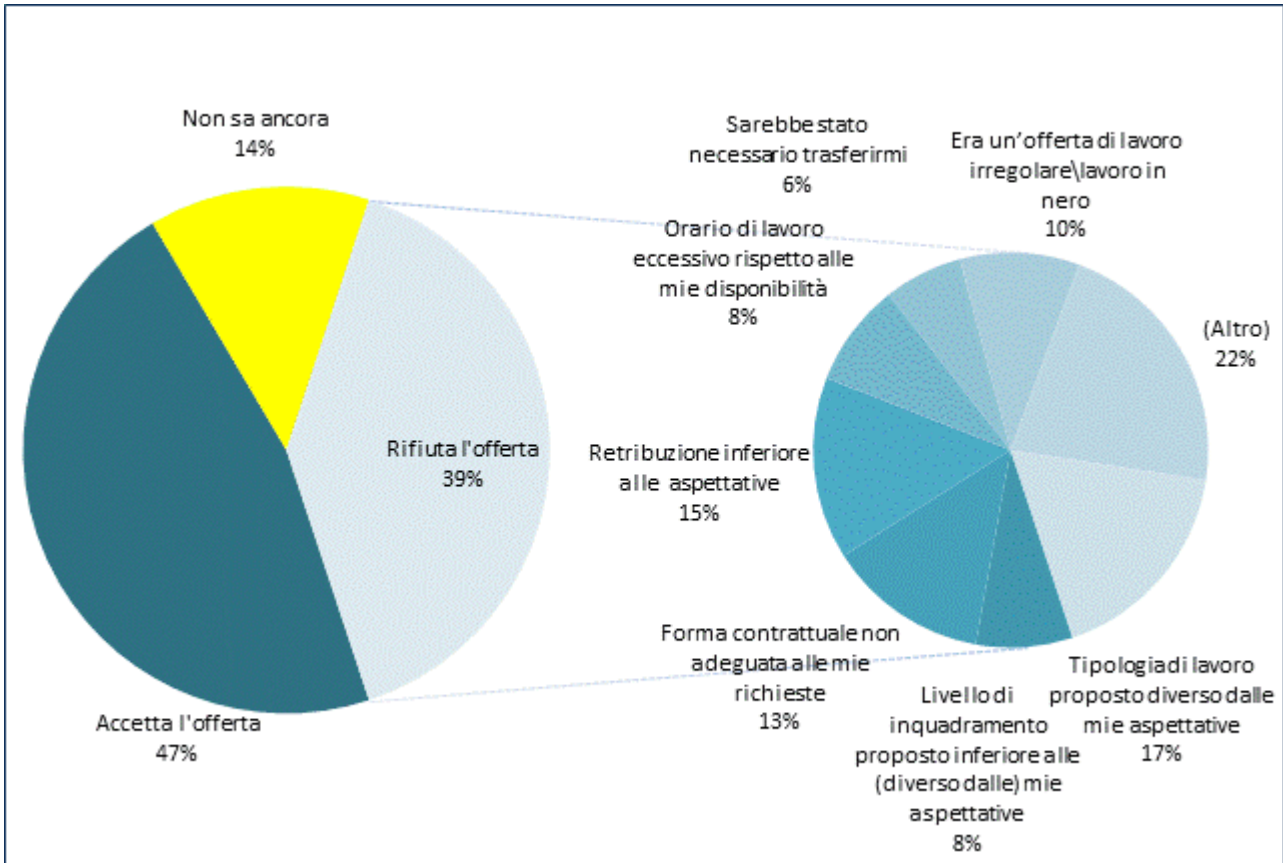
Il perdurare della crisi, ma soprattutto le politiche di attivazione sembrano quindi sortire gli effetti attesi: aumentano la ricerca attiva e la partecipazione.

Questa mutata disponibilità influenza anche gli indicatori di disoccupazione e di forza lavoro, assai esposti alle sensibilità individuali. Infatti, il clima familiare induce persone sostanzialmente nella medesima condizione, a dichiararsi più o meno disponibili a partecipare in virtù della condizione di disagio percepito. Molti lavoratori cercano lavoro solo se pensano di poterlo trovare e le imprese modificano le loro richieste in base alla disponibilità di trovare lavoratori da assumere. Pertanto variazioni della domanda possono provocare variazioni dell'offerta e viceversa senza incidere sul tasso di disoccupazione.

Come già sottolineato le già scarse offerte di lavoro sono ulteriormente diminuite (dal 15,3 al 7%) a causa del perdurare della crisi, nonostante ciò tra i pochi fortunati ad aver ricevuto una proposta di lavoro 4 su 10 non pensano di accettarla (figura 1.5a). Quali sono le motivazione del rifiuto dell'offerta ricevuta? Si vede (figura 1.5b) come il 17% delle persone ha ritenuto l'attività proposta non congrua con le proprie capacità. Il 13% ha ricevuto un'offerta con un profilo contrattuale non adeguato e per l'8% l'inquadramento proposto era inferiore alle proprie aspettative. Il 10% ha ottenuto proposte

irregolari, il c.d. *lavoro nero*, e non l'ha ritenuto accettabile. Mentre il 15% ha trovato la proposta economicamente non conveniente. Ad un 6% veniva proposto un trasferimento. L'8% non ha potuto accettare a causa dell'impegno orario richiesto superiore alle proprie disponibilità. Il restante 22% ha indicato altre motivazioni.

**Figura 1.5 - a) Livello di accettazione delle offerte ricevute negli ultimi 30 gg e b) motivi del rifiuto**

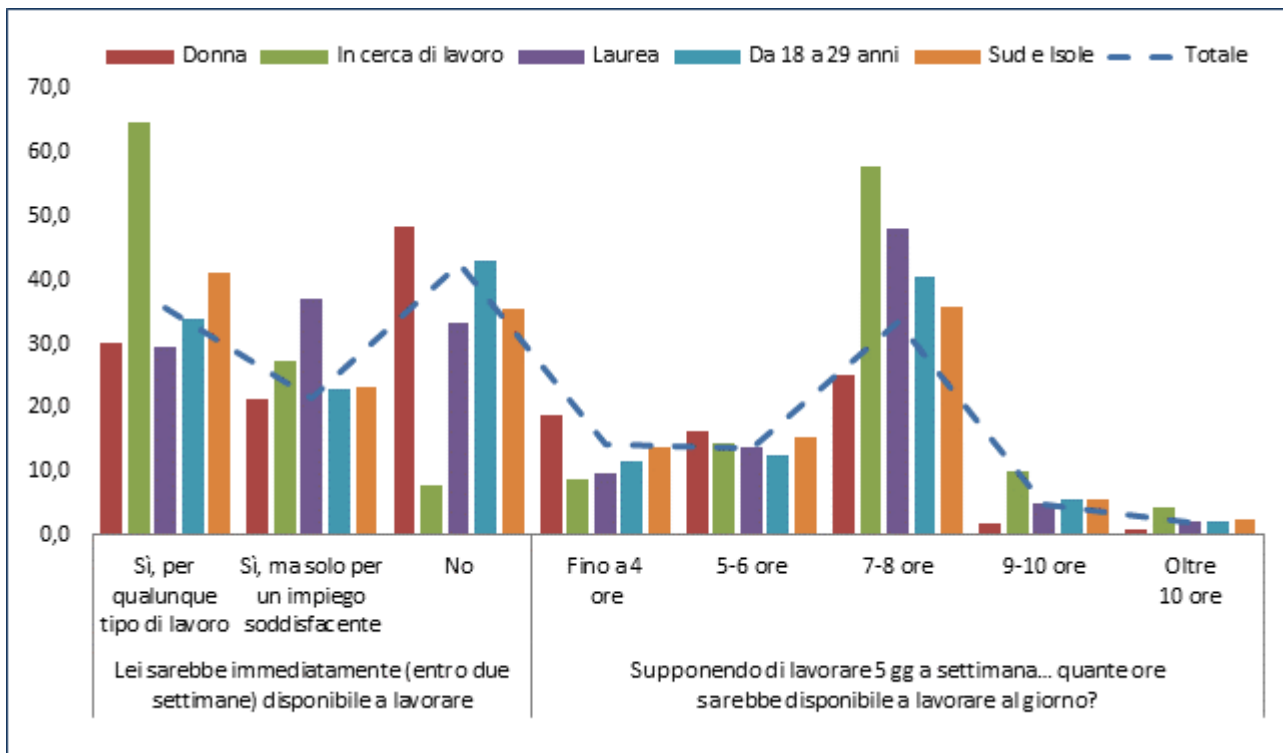


Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Il dettaglio dei singoli profili di disponibilità a lavorare e l'offerta di lavoro oraria, mostra elementi marcatamente diversi (figura 1.6): l'immediata disponibilità è ovviamente appannaggio delle persone in cerca, mentre gli inattivi sono i meno disponibili. I giovani e i residenti al sud sono mediamente più disponibili. I laureati, invece, indicano in prevalenza una disponibilità condizionata ad un'offerta di lavoro congruo. È necessario sottolineare che il periodo di osservazione è precedente all'avvio del Programma comunitario Garanzia Giovani ed alla relativa campagna di sensibilizzazione. La prossima rilevazione Plus dovrebbe consentire di vedere come e di quanto si sono attivati i più giovani. L'indisponibilità assoluta è comunque molto limitata tra le persone in cerca (inferiore al 10%), mentre supera il 50% tra gli inattivi, in particolare tra gli over 50 e tra chi si dichiara con un livello d'istruzione basso.



Figura 1.6 - Disponibilità a lavorare e offerta di lavoro oraria (al netto di chi è indisponibile)



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

La seconda parte della figura 1.6 mostra l'offerta di lavoro in termini di quantità ore/giorno. Sostanzialmente l'offerta oraria è compresa tra le 4 e le 10 ore, con una moda significativa per il tempo pieno (7/8 ore/giorno) e una equa ripartizione tra le soglie ad orario ridotto: il tipico part-time (3-4 ore) o un livello intermedio (5-6 ore). La *domanda di flessibilità oraria* delle persone in cerca di lavoro è rilevante e potrebbe essere utilmente messa a sistema se coniugata con le istanze di flessibilità produttiva che le imprese devono fronteggiare.

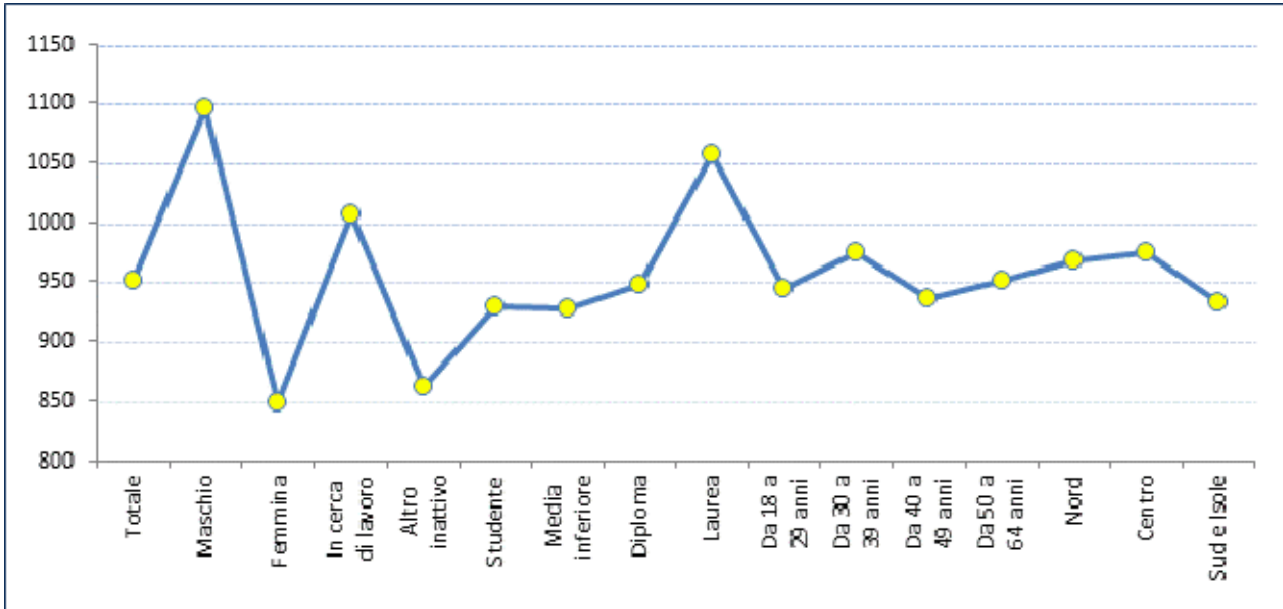
Questo *mismatch* crea inefficienze che potrebbero essere facilmente risolte, con reciproca soddisfazione. Evidente il ruolo di accompagnamento che il provider pubblico potrebbe svolgere.

Nella figura 1.7 si mostra il *salario di riserva* mensile che le persone accetterebbero per un certo impegno lavorativo. Il dato medio, la richiesta economica, è di circa 950€/mese netti. La varianza è contenuta: infatti tra chi ha richieste più alte (uomini, laureati) e chi è più morigerato (donne, inattivi) ci sono solo 200€ di differenza. Ciò lascia intuire un *idem sentire* sia sull'attuale valore (modesto) di mercato del lavoro sia circa le richieste, che sembrano misurate, lasciando cadere l'ipotesi di un esercito di *choosy*.

L'offerta di lavoro potenziale delle persone attualmente non occupate, in base alla retribuzione richiesta è rivelata dalla linea continua più spessa della figura 1.8, proposta anche per le principali caratteristiche socio economiche dell'offerta di lavoro. La linea tratteggiata, invece, è la trasformazione del valore medio in termini di salario orario (prendendo il valore massimo di classe e un mese a 20 gg lavorativi). In Italia la massima partecipazione si ha per opportunità full-time (7-8 ore) al prezzo/salario netto

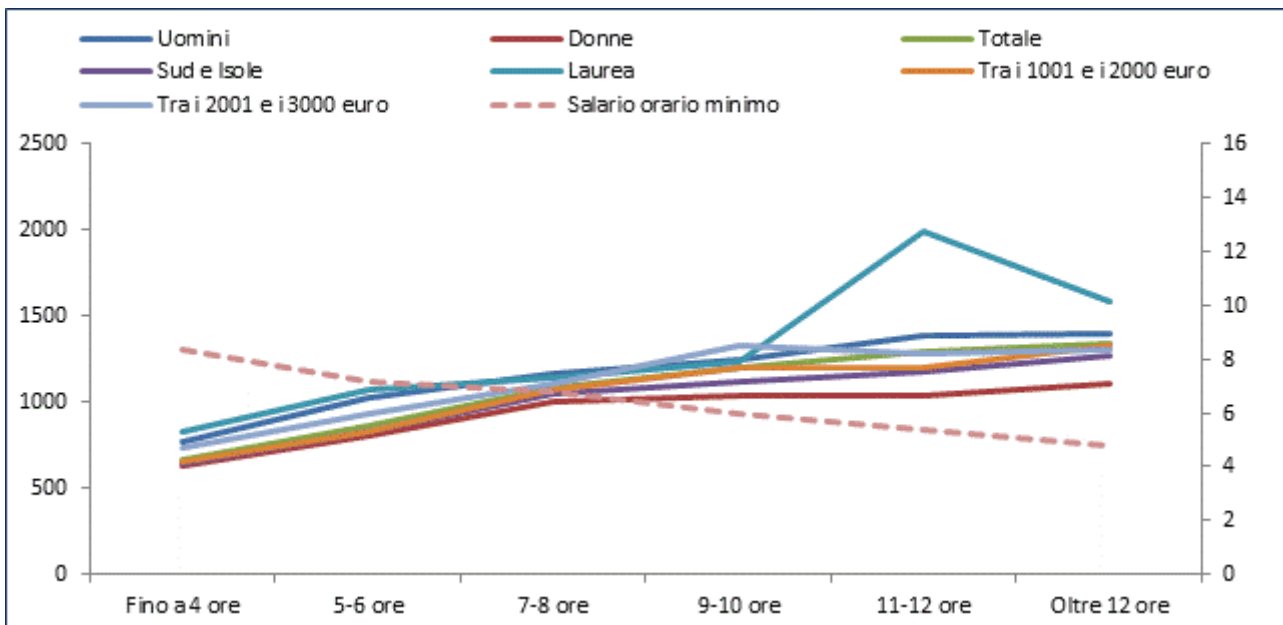
mensile di 1150€ o, in altri termini, per un salario orario netto di circa 7€/ora. La stima dell'analisi costi-benefici individuale si mostra morigerata, omogenea e accostata per tutti i controlli.

**Figura 1.7 - Salario di riserva rispetto alla disponibilità oraria indicata, €/mese**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

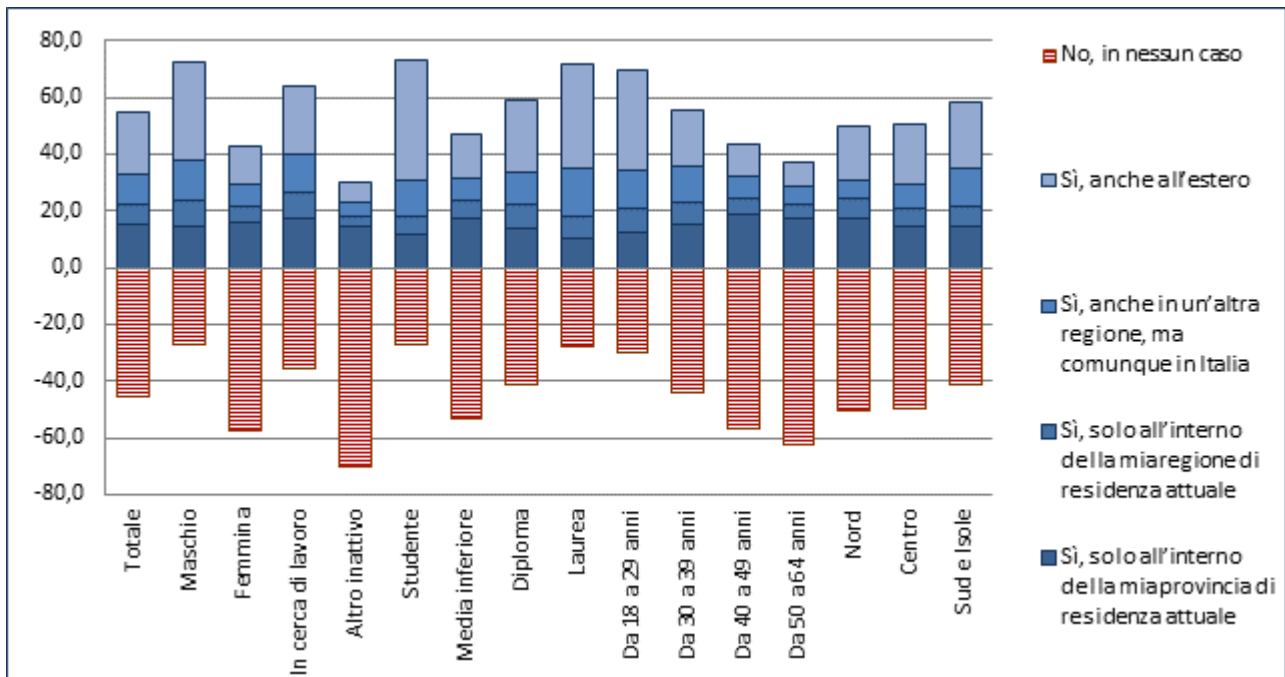
**Figura 1.8 - Offerta di lavoro potenziale e salario di riserva, persone in cerca, €/mese e €/ora**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Nella figura 1.9 si illustra la disponibilità a trasferirsi per andare incontro al lavoro. L'indisponibilità (tratteggiato, asse negativo) è maggiore per gli inattivi, le donne e i residenti nel Centro-Nord, è decrescente rispetto al livello di istruzione, è crescente rispetto all'età. Il profilo di chi è propenso a muoversi per trovare lavoro è un *giovane, istruito e del Mezzogiorno*.

**Figura 1.9 - Disponibilità a trasferirsi, valori %**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

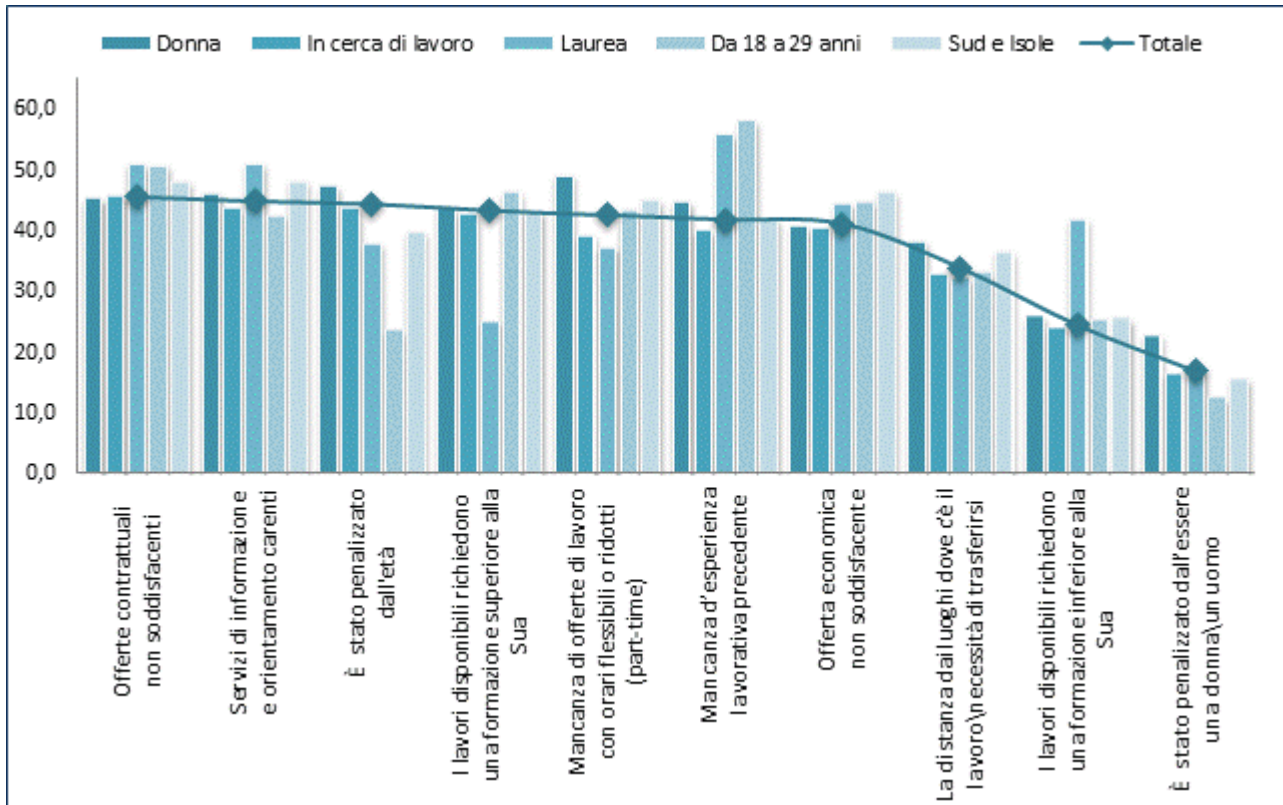
Quali sono le difficoltà che riscontrano le persone per entrare nel mercato del lavoro? Comprendere queste dimensioni consente non solo di fornire alle persone in cerca le informazioni, le abilità, l'orientamento, la formazione e quant'altro serva al proprio profilo per diventare allettante per la domanda di lavoro, ma anche a cogliere quali strategie mettere in campo nella fase di transizione dalla scuola al lavoro o di re-inserimento lavorativo per minimizzare i costi e i tempi di impiego. Si veda, a riguardo, la figura 1.10.

Ciò che emerge è come la qualità delle offerte presenti nell'attuale mercato del lavoro non sia particolarmente elevata, si tratta per lo più di opportunità legate a produzioni tradizionali e con condizioni lavorative e retributive modeste. Quindi una parte della mancata collocazione è legata ad una analisi individuale costi-benefici ad accettare impieghi con contratti modesti o basse retribuzioni.

Forte è la carenza (e quindi la domanda) di servizi per l'orientamento lavorativo. *Mismatch* di vario tipo affliggono il mercato: convive una quota rilevante di persone che si ritiene inadeguata e non pronta per certe opportunità con un altro gruppo che si ritiene troppo qualificato per le opportunità offerte. Molti altri lamentano organizzazioni del lavoro tradizionali che non colgono offerte di lavoro non standard (implicita domanda di part-time), altri manifestano una mancanza di esperienza per cui il mercato

sembra discriminare e molti indicano la distanza dalle opportunità lavorative un limite invalicabile alla collocazione. Infine, si segnalano vincoli dovuti al genere o all'età.

**Figura 1.10 - Difficoltà riscontrate nella ricerca di un impiego. Risposte multiple, % risposte affermative**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

### 1.3 Durata della ricerca di lavoro

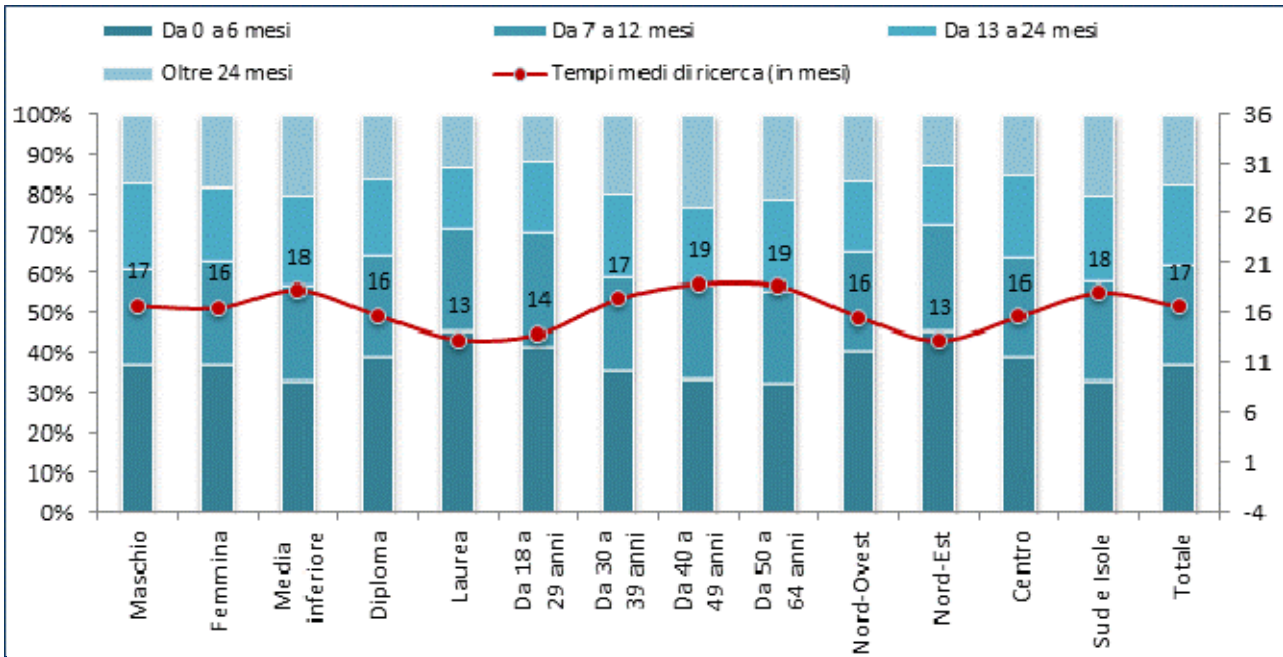
La durata della ricerca del lavoro è un indicatore cruciale della fluidità del mercato, della pervasività della crisi, della dinamica economica locale e dei costi (reali e di opportunità) che individui e famiglie devono sostenere. Inoltre determina platee di utenza per i Spi con urgenze crescenti e problematiche omogenee.

Nella figura 1.11, asse destro, vediamo la durata della disoccupazione in mesi. L'attesa prima di trovare una occupazione è mediamente di 17 mesi, decresce rispetto al livello di istruzione e cresce nettamente rispetto all'età e dal Nord al Sud. Il 37% delle persone in cerca è in questa condizione da meno di 6 mesi, il 25% da meno di 12 e il 20% da meno di 24 mesi. Preoccupante è lo stock di disoccupati di oltre 24 mesi, pari a poco meno di 1/5 del totale in cerca.

Pertanto si è cercato di visualizzare quali siano le principali motivazioni della mancata partecipazione, sia per chi è un *absolute beginners* (figura 1.12) che per chi ha perso un impiego (figura 1.13).

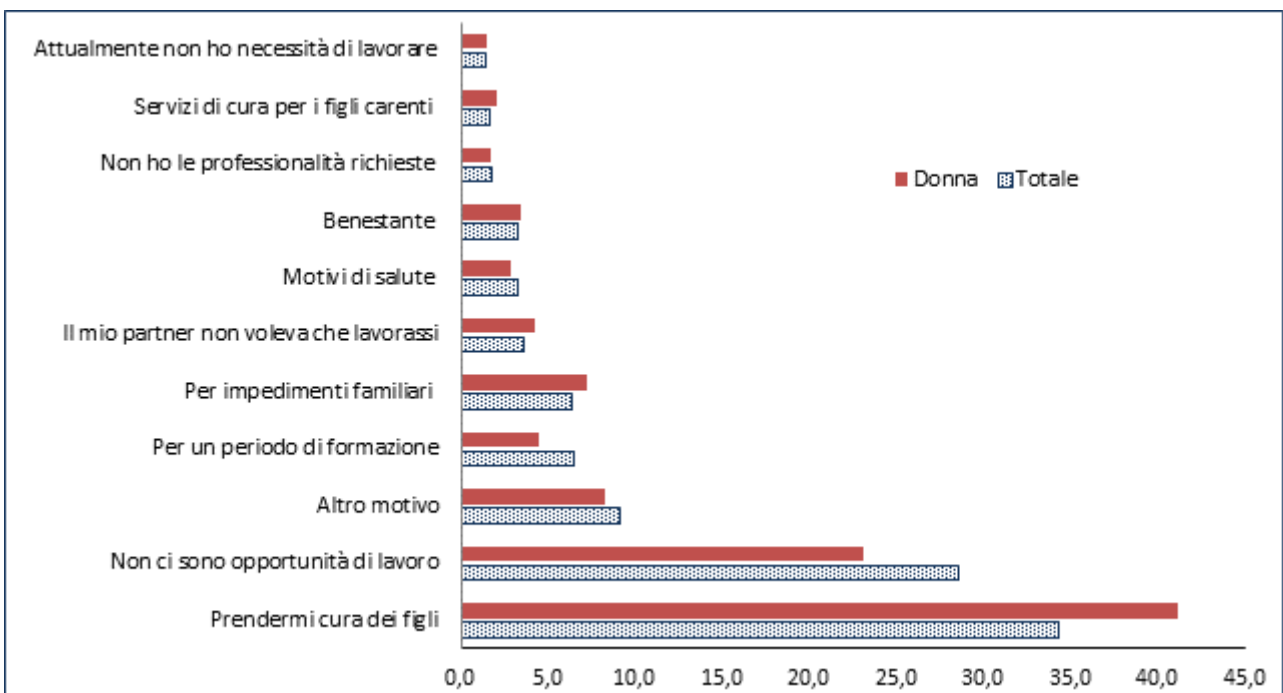
Gli ostacoli principali all'accesso al lavoro sono la cura dei figli (in particolare per le donne) e la mancanza di opportunità lavorative, seguite da molti altri fattori, meno rilevanti in termini numerici, quali un periodo di formazione, problemi familiari, motivi di salute).

Figura 1.11 - Durata della ricerca di lavoro, in classi (%) e valore medio (in mesi)



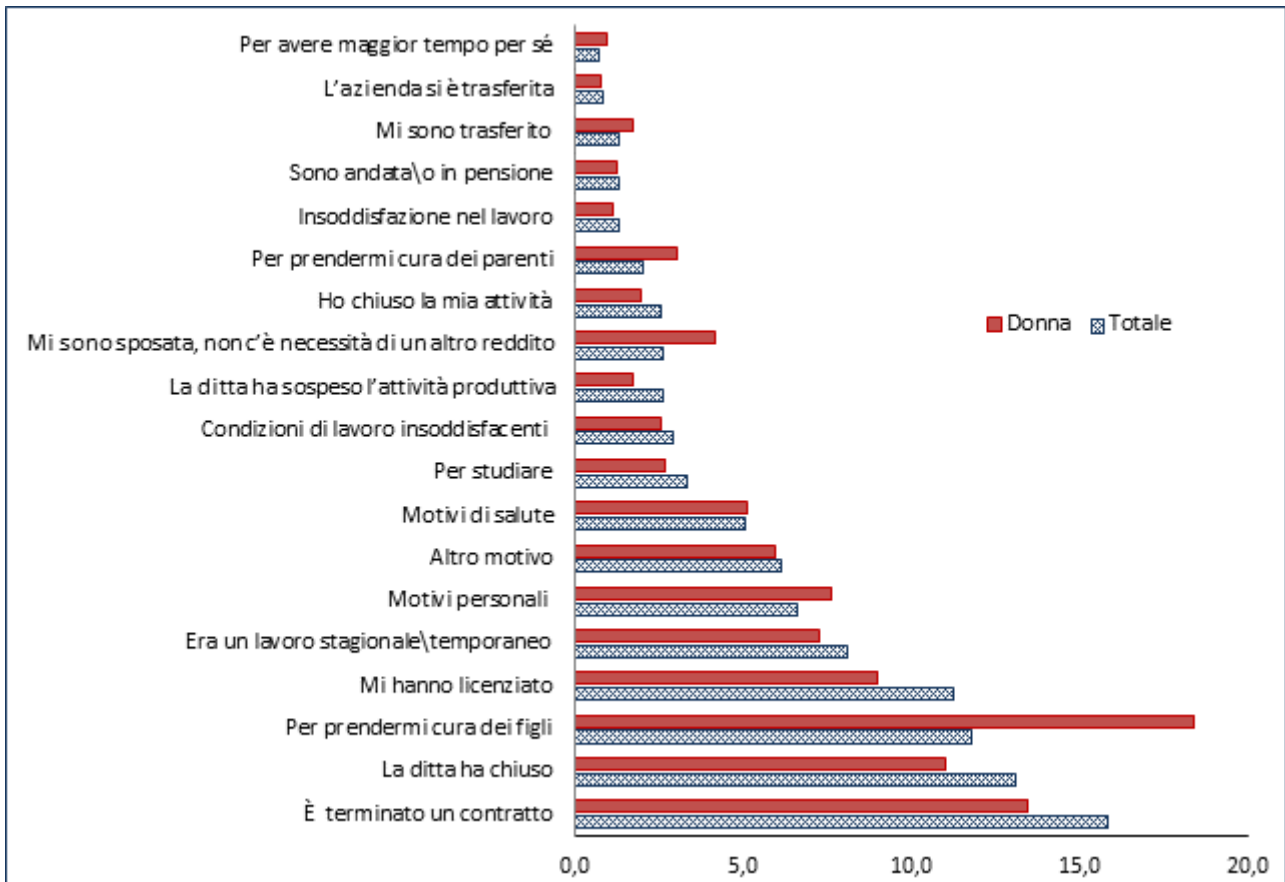
Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Figura 1.12 - Motivo principale per cui non ha mai lavorato – Inattivi, valori %



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

**Figura 1.13 - Motivo per il quale ha perso o lasciato l'ultimo impiego – In cerca, valori %**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Molto più eterogenea la distribuzione delle motivazioni addotte da chi ha perso l'occupazione: fine del contratto, chiusura della ditta, licenziamento e occupazione stagionale sono tutte istanze riconducibili a problemi lato domanda di lavoro, indipendenti dal lavoratore. Prendersi cura dei figli, in particolare per le donne, è ancora motivo di abbandono dell'occupazione, spia che i servizi non sono ancora adeguati per disponibilità e/o costo.

Come si osserva le "questioni esogene", ovvero non dipendenti dall'offerta di lavoro, sono prevalenti e sono cresciute parallelamente al protrarsi della crisi economica. Questa semplice lettura è una ulteriore prova di come l'offerta, e le politiche ad essa dedicata, sono soggette all'ambiente produttivo, alla dinamica dell'economica e quindi esposte ad un fattore di proporzionalità che sovente è così modesto da vanificare gli investimenti in politiche attive, capitale umano e mobilità.



## 2 CENTRI PER L'IMPIEGO E AGENZIE PER IL LAVORO

Dopo aver illustrato la dimensione e le dinamiche della ricerca di lavoro in Italia vediamo quali sono i numeri in gioco in termini di utenza e servizi di cui si occupano i *player* pubblici e privati (figura 2.1). Con la pubblicazione del D.Lgs. 150/2015, l'impianto del sistema nazionale dei servizi per il lavoro giunge alla sua fase di maturità, al termine di un percorso ventennale punteggiato da numerosi interventi normativi (dal Pacchetto Treu, al D.Lgs. 276/03, ai Livelli essenziali nelle prestazioni (LEP) esplicitati per la prima volta nella L. 92/2012). Il disegno operativo – in attesa della revisione dell'assetto costituzionale – viene comunque razionalizzato e profondamente modernizzato alla luce di modelli operativi e di servizio che hanno costituito il patrimonio di apprendimento istituzionale accumulato, non senza contraddizione, in questi anni dalle amministrazioni centrale e locali. Un ruolo sempre più importante è riconosciuto alle azioni di presa in carico dell'utenza, ai comportamenti organizzativi dei servizi e al progressivo e sempre più codificato allargamento dell'offerta funzionale ai soggetti privati accreditati, nel quadro di un sistema di obiettivi definiti e rendicontabili, le cui prime applicazioni presiedono il modello di *governance* delineato con l'attuazione del programma Garanzia Giovani.

Il Sistema dei Servizi per il lavoro giunge a questo appuntamento al termine di un sessennio assai difficile per il mercato del lavoro. Durante questo arco di tempo, dapprima gli interventi legati alla gestione dei beneficiari di c.d. ammortizzatori in deroga (D.L. n. 185/2008) e poi al programma Garanzia Giovani (a partire dal 2014) lo hanno sottoposto ad una notevole sollecitazione operativa e istituzionale, nel corso della quale elementi riformatori<sup>6</sup>, talvolta attesi da anni, sono stati introdotti in un contesto altamente emergenziale e, per di più, in un quadro contraddittorio di progressiva riduzione delle risorse finanziarie destinate ai Spi. Se non è questa la sede per una riflessione sull'esito delle politiche che i Servizi per il lavoro hanno s(u/o)pportato, può invece apparire interessante delineare i profili e le linee di tensione che hanno caratterizzato il sistema dei Spi al volgere del 2014, condizionandone il comportamento operativo e le ricadute sulla domanda di servizi espressa dalle utenze.

Dalle caratteristiche dell'utenza si partirà per un percorso d'analisi che intende annodare i fili della domanda e dell'offerta di servizi attraverso l'interazione esclusiva, o combinata tra loro, con Centri per l'impiego e Agenzie per il lavoro (Apl) e che lambirà dimensioni operative (es. capacità di risposta degli operatori a fronte della domanda di servizi), normative (es. tempi di erogazione dei servizi all'utenza) e dimensioni organizzative (es. volumi di attività).

Partendo dal comportamento delle persone si identificheranno tre principali bacini di utenza: utenti che si sono rivolti esclusivamente ai Cpi, esclusivamente alle Apl o ad entrambi gli operatori. Tali bacini si riveleranno diversi tra di loro per proporzioni, per composizione, per caratteristiche anagrafiche e

---

<sup>6</sup> L'utilizzo del Fse, per finanziare in parte l'estensione della Cassa Integrazione Guadagni e della mobilità oltre il loro tradizionale campo di applicazione, ha "forzato" un maggiore legame tra politiche passive ed attive e quindi un maggiore coinvolgimento delle istituzioni locali competenti nelle seconde.

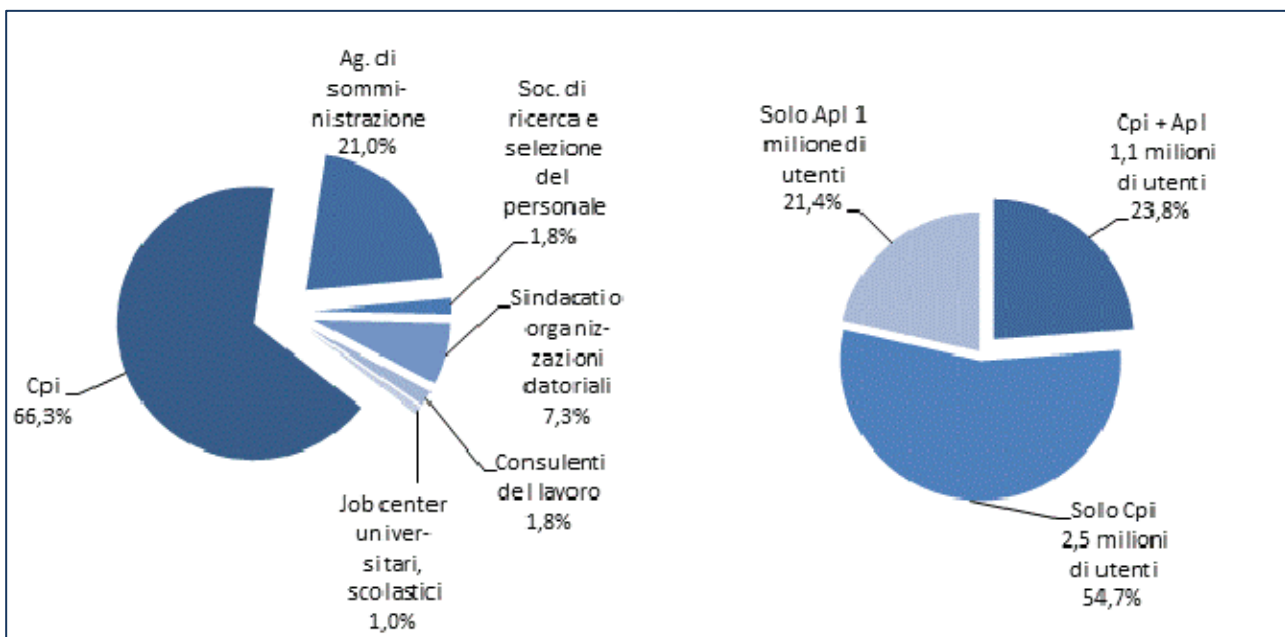
Vedi Isfol, 2012 in <http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=19008>.

occupazionali. Ad un'osservazione ragionata, essi evidenzieranno la loro non sovrapposibilità, un elemento da non sottovalutare, se osservato retrospettivamente perché vorrebbe indicare il fatto che l'ampliamento del novero di operatori attivi ha di fatto allargato il "pescaggio" del sistema nel suo complesso, intercettando una domanda di servizi proveniente da segmenti di utenza che i soli Cpi non avrebbero adeguatamente raggiunto o che ai soli Cpi non si sarebbero rivolti.

L'osservazione dei servizi richiesti dall'utenza ed effettivamente erogati dai Servizi per il Lavoro tratterà la direzione verso la quale l'ampliamento del sistema istituzionale si è diretta. Emerge un primo dato caratterizzante: l'asimmetria dei volumi di attività come riflesso di un sistema che sulla carta presenta due gambe ma che nella realtà si presenta squilibrato a sfavore dei Cpi. Ciò in termini di utenza complessiva, domanda di servizi, erogazione di servizi – con la sola eccezione dei servizi di intermediazione – e in termini di domanda non ancora evasa.

Sono (figura 2.1 a e b) oltre 4,6 milioni le persone che nei dodici mesi precedenti la rilevazione Plus 2014 si sono rivolte ai Servizi per il lavoro (Centri per l'impiego e Agenzie per il lavoro). Appare interessante osservare verso quali operatori si indirizza la domanda di servizi degli utenti. Rilevante è la composizione dei servizi per il lavoro: 2/3 sono appannaggio dell'attore pubblico, mentre il più consistente provider privato sono le agenzie di somministrazione (ex lavoro interinale).

**Figura 2.1 - a) Composizione dei Servizi per il Lavoro per tipo di provider e b) Utenti dei servizi per tipo di operatore. Ultimo anno. Valori %**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

L'innesto degli operatori privati se da un lato allarga la base di servizio, peraltro solo in corrispondenza dei target più forti, dall'altra sembra mutuare dal contesto istituzionale gli stessi limiti riscontrabili nel protocollo operativo dei Cpi: consistente quota di domanda di servizio inevasa; una modesta quota di servizi erogati nei tempi previsti dalla normativa; l'erogazione dei servizi di punta (intermediazione)





attestata su livelli contenuti, in rapporto ai volumi di attività effettivi e alla capacità di attrazione delle porzioni di utenza più forte e spendibile nel mercato del lavoro. Ne scaturisce l'immagine di un sistema a due facce: irrobustito e forte con le utenze più spendibili nel mercato dell'intermediazione; congestionato e debole con quelle più deboli e a rischio di marginalizzazione.

Proprio l'analisi della domanda di servizi non ancora evasa, di rilevante proporzione tanto per i più affannati Cpi (oltre il 54%) che per le più fluide Apl (circa il 45%), permetterà di evidenziare un aspetto cruciale: i dati tratteggiano un sistema complessivamente sottodimensionato rispetto alla domanda di servizi (e di lavoro), nel quale la *scrematura* dell'utenza avviene più per necessità che per strategia o statuto organizzativo, e nel quale la capacità di risposta tanto del pubblico quanto del privato risulta livellata verso il basso.

D'altronde questo non può stupire se si contestualizza il tutto all'interno di un mercato del lavoro reso assai impermeabilizzato da 8 anni di crisi economica (e due recessioni). Sono infatti due le dimensioni di contesto che si collocano a monte e a valle del processo di erogazione dei servizi, condizionandolo pesantemente. Da un lato il contesto istituzionale, vale a dire la qualità dell'organizzazione dei servizi, la presenza di validi e tempestivi raccordi istituzionali tra lavoro e formazione, tra soggetti pubblici e operatori privati, la costruzione di servizi di raccordo con la domanda di lavoro, ecc.

Da un altro lato vi è il mercato del lavoro locale in una congiuntura economica difficile come quella che ancora caratterizzava l'epoca della rilevazione. Lo spazio occupato da queste due dimensioni condiziona complessivamente il rapporto di servizio tra Servizi per il lavoro e utenze e, segnatamente, tra personale dei Spi e utenze. L'analisi della soddisfazione dell'utenza, proposta nell'ultima parte di questo contributo, permetterà di identificare tale spazio e, attraverso il vissuto degli utenti, di visualizzarne il peso in termini di condizionamento sull'offerta di servizi e di ricadute sulle persone: segmentazioni geografiche, non solo legate ai mercati del lavoro, ma a discontinuità organizzative, o segmentazioni funzionali, legate a tipologie di servizi, si intrecceranno tra di loro e restituiranno un ulteriore contributo all'identificazione delle linee di tensione che venano il sistema.

## 2.1 Gli utenti dei Servizi per il lavoro

Analizzando la composizione degli utenti dei servizi (tabella 2.1, colonne a-b-c-d-e), si scopre che poco più della metà degli utenti (54% pari a 2,5 milioni di persone) si è rivolta esclusivamente ad un Centro per l'impiego: in proporzione rispetto alla distribuzione totale e agli altri sottogruppi si è trattato per lo più di persone delle regioni del Centro-Sud, studenti o inattivi, persone in cerca di lavoro, prevalentemente di genere femminile, con titoli di studio medio-bassi, in giovane età (18-29 anni) o in età matura (40-49 anni); in misura minore di persone occupate e residenti nelle regioni del Nord Italia. Un altro 21% (pari a un milione di persone) si è rivolto esclusivamente alle Apl e vede, tra le loro caratteristiche ricorrenti, quelle di essere persone occupate al momento dell'intervista, di età matura o più che matura (40-64 anni), di genere maschile, del Nord Italia, con titolo di studio del ciclo terziario (laurea) ovvero studenti *tout court*.

**Tabella 2.1 - Utenti dei servizi per il lavoro per tipologia di soggetto utilizzato (ultimi 12 mesi)**

	Totale utenti		Cpi+Apl	Cpi	Apl	Cpi+Apl	Cpi	Apl
	v.a.	% col	% col (composizione)			% riga (distribuzione)		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)
<b>Genere</b>								
Maschio	2.441.814	52,3	57,0	49,4	54,5	26,0	51,7	22,3
Femmina	2.224.844	47,7	43,0	50,6	45,5	21,5	58,1	20,4
Totale	4.666.659	100,0	100,0	100,0	100,0	23,8	54,7	21,4
<b>Classe d'età</b>								
Da 18 a 24 anni	910.627	19,5	19,7	20,4	16,9	24,1	57,4	18,6
Da 25 a 29 anni	632.04	13,5	15,4	13,6	11,3	27,1	55,0	17,8
Da 30 a 39 anni	1.379.128	29,6	34,9	27,8	28,2	28,1	51,4	20,4
Da 40 a 49 anni	1.025.153	22,0	18,6	22,5	24,4	20,2	56,0	23,8
Da 50 a 64 anni	719.711	15,4	11,4	15,7	19,2	17,7	55,6	26,7
Totale	4.666.659	100,0	100,0	100,0	100,0	23,8	54,7	21,4
<b>Istruzione</b>								
Media inferiore	1.640.127	35,1	35,5	35,8	33,1	24,1	55,7	20,2
Diploma	2.265.615	48,5	49,1	49,2	46,2	24,1	55,5	20,4
Laurea	760.917	16,3	15,3	15,0	20,7	22,4	50,4	27,2
Totale	4.666.659	100,0	100,0	100,0	100,0	23,8	54,7	21,4
<b>Area</b>								
Nord-Ovest	1.019.635	21,8	26,4	17,3	28,3	28,8	43,5	27,7
Nord-Est	769.446	16,5	20,2	13,3	20,4	29,3	44,2	26,5
Centro	938.887	20,1	17,7	22,5	16,8	20,9	61,1	17,9
Sud e Isole	1.938.691	41,5	35,7	46,9	34,5	20,5	61,7	17,8
Totale	4.666.659	100,0	100,0	100,0	100,0	23,8	54,7	21,4
<b>Condizione attuale</b>								
Occupato	1.733.493	37,1	30,6	32,8	55,5	19,6	48,3	32,0
In cerca di lavoro	2.045.140	43,8	56,6	46,0	24,1	30,8	57,4	11,8
Altro inattivo	518.712	11,1	7,2	12,8	11,1	15,4	63,3	21,4
Studente	369.313	7,9	5,7	8,4	9,3	17,1	57,8	25,1
Totale	4.666.659	100,0	100,0	100,0	100,0	23,8	54,7	21,4
<b>In cerca: durata ricerca di lavoro</b>								
Fino a 6 mesi	833.352	34,2	31,7	33,9	40,8	27,3	56,9	15,8
Da 6 a 12 mesi	599.353	24,6	26,6	24,1	22,2	31,8	56,2	11,9
Da 12 a 24 mesi	454.366	18,6	20,5	17,5	19,3	32,4	53,9	13,7
Più di 24 mesi	551.757	22,6	21,3	24,4	17,7	27,7	61,9	10,4
Totale	2.438.827	100,0	100,0	100,0	100,0	29,5	57,3	13,2
<b>Tipo attuale occupazione</b>								
Lavoro standard	976.149	56,3	36,7	52,0	74,9	12,8	44,6	42,6
Lavoro non standard	757.344	43,7	63,3	48,0	25,1	28,4	53,1	18,4
Totale utenti occupati	1.733.493	100,0	100,0	100,0	100,0	19,6	48,3	32,0

segue



Tabella 2.1 segue

	Totale utenti		Cpi+Apl	Cpi	Apl	Cpi+Apl	Cpi	Apl
	v.a.	% col	% col (composizione)			% riga (distribuzione)		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)
<b>Occupato in cerca di:</b>								
– in cerca di un secondo lavoro	186.66	10,8	14,6	11,3	7,7	26,7	50,6	22,8
– in cerca di un nuovo lavoro	415.082	23,9	39,4	19,5	21,2	32,3	39,3	28,4
– non in cerca	1.131.752	65,3	46,0	69,3	71,1	13,8	51,3	34,9
Totale utenti occupati	1.733.493	100,0	100,0	100,0	100,0	19,6	48,3	32,0
<b>Sempre occupato ultimi 12 mesi</b>								
No	564.962	32,6	49,5	36,5	16,4	29,8	54,1	16,1
Si	1.168.532	67,4	50,5	63,5	83,6	14,7	45,5	39,7
Totale utenti occupati	1.733.493	100,0	100,0	100,0	100,0	19,6	48,3	32,0

Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Infine, il restante 23% (1,1 milioni di persone) è composto da persone che si sono rivolte sia ad un Cpi che ad una Apl e risulta largamente composto da persone in cerca di lavoro, residenti nel Nord Italia, maschi e diplomati, di età 18-31 anni. Si tratta di persone in maggioranza di sesso maschile (52%), per un terzo di giovani fino ai 29 anni (33%) a fronte di un 15% di persona in età matura (over 50). Circa la metà di queste persone aveva un diploma (48), un ulteriore 35% possedeva un titolo di studio inferiore ed appena una persona su sei una laurea. Il 43% degli utenti (pari a poco più di 2 milioni di persone) è in cerca di lavoro, con almeno 4 su 10 di essi in condizione di *disoccupati di lunga durata* (vale a dire con oltre 12 mesi di permanenza in questa condizione).

Il 37% (oltre 1,7 milioni di persone) si è dichiarato occupato al momento dell'intervista, in maggioranza attraverso contratti standard (56%) e in modo continuativo nei 12 mesi antecedenti la rilevazione (67%). Un terzo degli occupati è in cerca di un ulteriore o di un nuovo lavoro (10 e 23% rispettivamente). Infine, il peso della distribuzione geografica dell'utenza nel suo complesso è sbilanciato nel Mezzogiorno (41%), rispetto al Centro (poco più del 20%) e al Nord (38% circa).

Si evidenziano scostamenti significativi in termini di genere, con un riequilibrio verso la componente femminile solo presso gli utenti esclusivi dei Cpi e di età, con una maggior concentrazione di utenze fino ai 39 anni nel gruppo "sia Cpi sia Apl". Differenze si rilevano, altresì, nella distribuzione geografica tra gli utenti che si sono rivolti esclusivamente ai Cpi, largamente concentrati nel Centro Sud e gli altri due gruppi, vistosamente sbilanciati nel Nord. Questi valori riflettono lo stato all'organizzazione e all'effettivo radicamento dei due tipi di operatori, con le Apl tradizionalmente ancorate alle regioni settentrionali e ai mercati del lavoro più competitivi. Le differenze di profilo più consistenti si possono tuttavia osservare in corrispondenza della condizione occupazionale attuale. Tra l'utenza esclusiva delle Apl prevalgono le persone attualmente occupate, per l'83,6% ininterrottamente da 12 mesi (il periodo considerato nella rilevazione) e per tre quarti con contratti standard, dunque con un quadro occupazionale tutto sommato solido, coerente con il dato geografico prima osservato e caratterizzato da una abbastanza recente transizione positiva verso l'occupazione: gli attualmente occupati, ovvero occupati "al momento della rilevazione", potevano infatti trovarsi in un diverso stato nel corso dei 12

mesi considerati. Tra i relativamente pochi disoccupati (meno di un quarto) esclusivamente rivoltisi alle Apl, la maggioranza di essi è di “breve durata” (fino a 6 mesi: 40,8%).

Per contro, tra gli utenti che si sono rivolti sia ai Cpi che alle Apl prevale (56,6%) la componente in cerca di lavoro, peraltro abbastanza distribuita fra le diverse classi di durata della disoccupazione e con un 41,8% di disoccupati di lunga durata (allineato al dato complessivo dell'intera popolazione degli utenti). Meno di uno su tre sono invece gli utenti attualmente occupati (30,8%), per quasi due terzi (63,3%) con contratti non standard, e per oltre il 50% in cerca di nuovo o di un secondo lavoro. Ciò ad indicare che la motivazione alla ricerca di lavoro, sia da parte di un disoccupato che di una persona già occupata, trova una maggiore espressione in comportamenti di ricerca improntati alla combinazione di più canali, come quelli degli utenti appartenenti a questo sottogruppo.

Infine, l'utenza che si è rivolta esclusivamente ai Cpi presenta un profilo più schiacciato sui valori espressi dal complesso degli utenti (di cui, peraltro, costituisce il 55% circa), con una leggera sovra-rappresentazione delle persone in cerca di lavoro (46%) e dei disoccupati di lunghissima durata (oltre 24 mesi), una minore incidenza di attualmente occupati, sebbene per quasi metà con contratti non standard (48%), ma tutto sommato continuativi (63,5%). Più robusta la componente degli inattivi (12,8%). Ma ciò che a ben vedere differenzia questo gruppo dagli altri è soprattutto la sua consistenza. L'insieme degli utenti che si sono rivolti esclusivamente ai Cpi non ha un profilo marcato o polarizzato. L'insieme di questi utenti ha una consistenza più che doppia rispetto agli altri due: il numero di persone in cerca di lavoro che si è rivolta solo ai Cpi è pari a 5 volte quello delle sole Apl e 2 volte quello dell'uso combinato di Cpi e Apl; il numero di inattivi è pari a 4 volte quello Apl e 3 volte quello Cpi/Apl; il numero di utenti del Centro Sud è pari a 3-3,5 volte quello degli altri due insiemi.

A ben guardare, non emergono soltanto dei tipi prevalenti per ciascun insieme di utenti e di relativa modalità di utilizzo dei canali, ma si inizia a intravedere anche una non sovrapponibilità di tali caratteristiche, che finiscono così per l'apparire abbastanza complementari nella misura in cui i caratteri prevalenti in un insieme di utenti sono in buona parte quelli meno rappresentati negli altri.

Considerando la distribuzione degli utenti dei servizi (tabella 2.1 colonne f-g-h) notiamo l'esistenza di tratti peculiari che finiscono con il definire dei *bacini di utenza tra loro non del tutto sovrapponibili*. Ad esempio, l'utenza che si è rivolta esclusivamente ai Cpi – reiterando un comportamento di fruizione più tradizionale sul mercato del lavoro rispetto a chi si è rivolto (anche o esclusivamente) ai soggetti privati o pubblici ma diversi dai Cpi – è in prevalenza disoccupata, ovvero occupata con contratti non standard e occupata con discontinuità nell'ultimo anno, di sesso femminile e ubicata nelle regioni meridionali nelle quali è largamente meno presente l'offerta di servizi da parte delle Apl. Data l'enorme incidenza dell'utenza esclusiva dei Cpi (53,9% della popolazione osservata), non stupisce che la gran parte delle sue caratteristiche risulti grosso modo allineata con quelle della distribuzione totale degli utenti.

La non sovrapponibilità del bacino di utenza dei Cpi con quello delle Apl è verificabile confrontando le caratteristiche meno presenti fra gli utenti dei Cpi che risultano invece tra le più presenti presso il bacino di utenza delle Apl: in questo sottogruppo, infatti, spicca la larga incidenza delle persone che, al momento dell'intervista, dichiaravano di essere occupate, residenti nelle regioni del Nord Italia e di genere maschile, alle quali possono essere aggiunti i laureati e le persone over 50. Per contro, le



caratteristiche meno ricorrenti rispetto alla media tra l'utenza esclusiva delle Apl, segnalano un'incidenza minore delle persone in cerca di lavoro, residenti nel Mezzogiorno, dei giovani fino a 29 anni ed ancora di diplomati, individui residenti nelle regioni del Centro, donne e 30-39enni.

Fra coloro che hanno utilizzato sia Cpi che Apl, spiccano caratteristiche ulteriormente diverse da quelle osservate negli altri due gruppi: sono particolarmente consistenti, in questo gruppo, le persone in cerca di lavoro, di età tra i 30 ed i 39 anni prevalentemente uomini e residenti nel Nord Italia (per l'effetto distorsivo che ha la presenza non omogenea delle Apl nel territorio nazionale). La maggioritaria componente di disoccupati, il fatto di vivere in un'area dove maggiore è l'offerta integrata di servizi da parte dei Cpi e delle Apl si riflette in un comportamento assai attivo e dinamico rispetto ai canali istituzionali di intermediazione e agli altri gruppi osservati. Come peraltro appena accennato, la non sovrapponibilità dei bacini di utenza trova ulteriore evidenza nella osservazione delle caratteristiche legate alla condizione occupazionale attuale, configurando una vera e propria segmentazione delle caratteristiche prevalenti tra le utenze, a seconda del canale esclusivo o multiplo, che esse utilizzano: così, i Cpi risultano destinatari, se utilizzati in modo "esclusivo", di un utenza prevalentemente in cerca di lavoro cui si sommano elementi di ulteriore problematicità come la lunga durata della disoccupazione, la componente femminile, gli inattivi, i giovani 18-29 anni, l'ubicazione in mercati del lavoro difficili (Sud e Isole), senza dimenticare gli attualmente occupati con contratti non standard.

Sarà utile tenere a mente queste prime evidenze per almeno due motivi: il primo è costituito dalla polarizzazione dei gruppi di utenti attorno a profili marcati, a seconda del tipo di fruizione fatta dei provider (Cpi e Apl); questo inciderà nell'analisi della domanda di servizi e della capacità di risposta delle istituzioni, le quali ricevono sollecitazioni molto diverse per numerosità, qualità della domanda e tipologia di servizi richiesti: avere una platea di occupati con continuità negli ultimi 12 mesi, ovvero con contratti standard, o di più che diplomati o laureati, ovvero di giovani in cerca di lavoro residenti nel Nord Italia è diverso dal fronteggiare una domanda di servizi proveniente da 30-40enni, del Mezzogiorno, disoccupati di lunga o lunghissima durata e con titolo di studio che raramente superano il diploma, oppure attualmente occupati ma in modo discontinuo o con contratti non standard o alla ricerca di una migliore collocazione lavorativa. Inoltre questo dato evidenzia una segmentazione della domanda di servizi in base alle potenzialità, alle attitudini e alla ubicazione degli utenti rispetto alle caratteristiche, alla vocazione e soprattutto alle strategie dei singoli operatori o combinazione di operatori. E pone, altresì, un problema di perequazione dell'offerta di servizi rispetto alla ubicazione della domanda, rinviando al decisore politico il compito di trovare una sintesi tra lo statuto organizzativo e la natura degli operatori ulteriori rispetto a quelli pubblici e l'esigenza di offrire a tutti i cittadini le medesime opportunità. Il secondo motivo è costituito dal fatto che la non sovrapponibilità dei profili emersi dai tre insiemi di utenti, in un sistema come quello italiano che ha operato nell'ultimo ventennio in direzione di un allargamento dell'offerta di servizi, permette di ritenere che il progressivo passaggio ad un sistema di intermediazione "misto pubblico-privato" abbia concorso ad intercettare tipologie di utenza più segmentate e target che non erano specifico appannaggio dei canali tradizionali, ampliando la capacità di "pescaggio" delle istituzioni pubbliche.

## 2.2 I Servizi richiesti e quelli erogati all'utenza

Dopo aver esaminato le caratteristiche degli utenti e del tipo di fruizione che essi fanno dei Servizi per il Lavoro il baricentro dell'analisi si sposta verso l'oggetto dell'interazione tra cittadini e istituzioni, vale a dire ai servizi richiesti dagli uni e offerti dalle altre. Prima di addentrarsi nell'analisi occorre rispondere a tre domande preliminari: quali unità di analisi sono utilizzate nell'osservazione della interlocuzione tra cittadini e servizi per il lavoro avente per oggetto i «servizi»; quali servizi sono presi in considerazione e, infine, quali dimensioni dell'interlocuzione sono osservate.

In questa sezione la platea degli utenti risulterà suddivisa non più in tre, ma in due gruppi afferenti ai due diversi tipi di soggetti istituzionali erogatori di servizi, indipendentemente dal fatto che essi abbiano prediletto un ricorso esclusivo o combinato dei Cpi e/o delle Apl. Pur mantenendo il focus sui comportamenti e sulle caratteristiche degli utenti, la chiave di lettura principale diventa quella della natura dei soggetti istituzionali in quanto il nucleo della presente sezione è rappresentato dal rapporto tra domanda e offerta funzionale. Tale rapporto verrà quindi letto attraverso una declinazione in sei tipologie di azioni che spaziano dall'area *adempimentale* (svolgimento di pratiche amministrative), alla ricerca di lavoro *tout court* (richiesta di informazioni e preselezione verso opportunità lavorative concrete), fino ad arrivare all'area delle c.d. politiche attive opportunamente declinata in azioni riconducibili all'esperienza concreta dei cittadini: orientamento e pianificazione di un percorso di inserimento lavorativo, svolgimento di un corso di formazione, di un tirocinio o di uno stage. Tali tipologie di azione rappresentano la traduzione in comportamenti concreti, vale a dire in situazioni o scelte nelle quali si possono trovare nella pratica coinvolti gli utenti dei Servizi per il Lavoro, della gamma di servizi che, a partire dalla riforma dei Servizi per l'Impiego del 2000, è stata via via codificata nei documenti nazionali che hanno presieduto il ciclo di politiche rivolte da quasi un ventennio all'implementazione di un sistema istituzionale che superasse il vecchio monopolio pubblico del collocamento.

Per ogni tipologia di azione si osserva se: a) è stata o non è stata effettuata dal singolo utente; b) in caso di affermativo, se il servizio è stato ottenuto, ovvero se l'utente è ancora in attesa di riceverlo. Nel primo caso (a.) è possibile stimare la "domanda di servizi" espressa dall'utenza che negli ultimi 12 mesi prima della rilevazione si è rivolta ai Servizi per il Lavoro, mentre nel secondo caso (b.) è possibile stimare la capacità di offerta effettiva che i singoli *provider* hanno espresso a fronte della richiesta presentata dalle utenze e, in un certo senso, la "capacità di risposta" espressa dalle istituzioni stimata attraverso la ricostruzione che ne fanno i cittadini che hanno fruito dei servizi offerti. Vale la pena osservare che, rispetto al tradizionale rapporto tra utenti e Servizi per il lavoro, l'osservazione effettuata si porrà "a valle" della fase di anamnesi e di decodifica del profilo dell'utente e di suo relativo indirizzo verso appropriati tipi di servizi. La "domanda" di servizi che in questo modo si codifica va intesa, pertanto, non sempre come una consapevole richiesta di servizi e funzioni che il cittadino rivolge alle istituzioni, ma anche (e per certe tipologie di utenza, soprattutto) come il risultato di un processo di decodifica che le Istituzioni operano dei fabbisogni professionali e del profilo di occupabilità del singolo utente.



Poiché la chiave di lettura utilizzata sarà quella della ricostruzione, attraverso le azioni compiute dagli utenti, del profilo funzionale assunto dal sistema dei Cpi e da quello delle Apl, si procederà ad una disamina che lambirà alcune componenti intrinseche dei sistemi stessi, vale a dire la capacità di risposta (erogazione) di servizio, il dimensionamento di ciascuno in termini di volumi di attività, la stima dei tempi di erogazione dei servizi effettivamente erogati. Ciascuna di queste dimensioni contribuirà al posizionamento dei soggetti istituzionali all'interno delle dinamiche operative di incontro tra domanda e offerta di servizi nel vissuto degli utenti dei servizi per il lavoro stessi: l'erogazione di servizi (in relazione alla domanda effettiva di essi), cercherà di tratteggiare da un lato la "pressione" esercitata dai cittadini sulle istituzioni locali, evidenziando il diverso peso dei servizi di intermediazione rispetto ai servizi di politica attiva e accompagnamento al lavoro; da un altro lato osserverà la capacità di risposta effettiva delle istituzioni che finirà con il confermare *il diverso profilo, soprattutto sul lato della intermediazione, tra Cpi e Apl, ma non il diverso passo effettivamente tenuto in termini di performance complessiva e di capacità di presa in carico delle utenze.*

In questa, in un certo senso prevedibile, diversificazione – con un vantaggio operativo delle Apl – sono racchiuse ulteriori dimensioni, in parte già richiamate: il dimensionamento effettivo dei sistemi, la loro distribuzione territoriale, il loro statuto organizzativo. Per richiamare l'incidenza di alcune di queste ultime dimensioni, si osserveranno i dati relativi ai volumi di attività e alla stima dei tempi di erogazione dei servizi le quali, come chiavi di osservazione "dal basso", vale a dire dal punto di vista dei fruitori, possono dare evidenza delle differenze ovvero, più frequentemente, delle similitudini che, fatte le dovute proporzioni, presiedono il funzionamento delle due gambe del sistema.

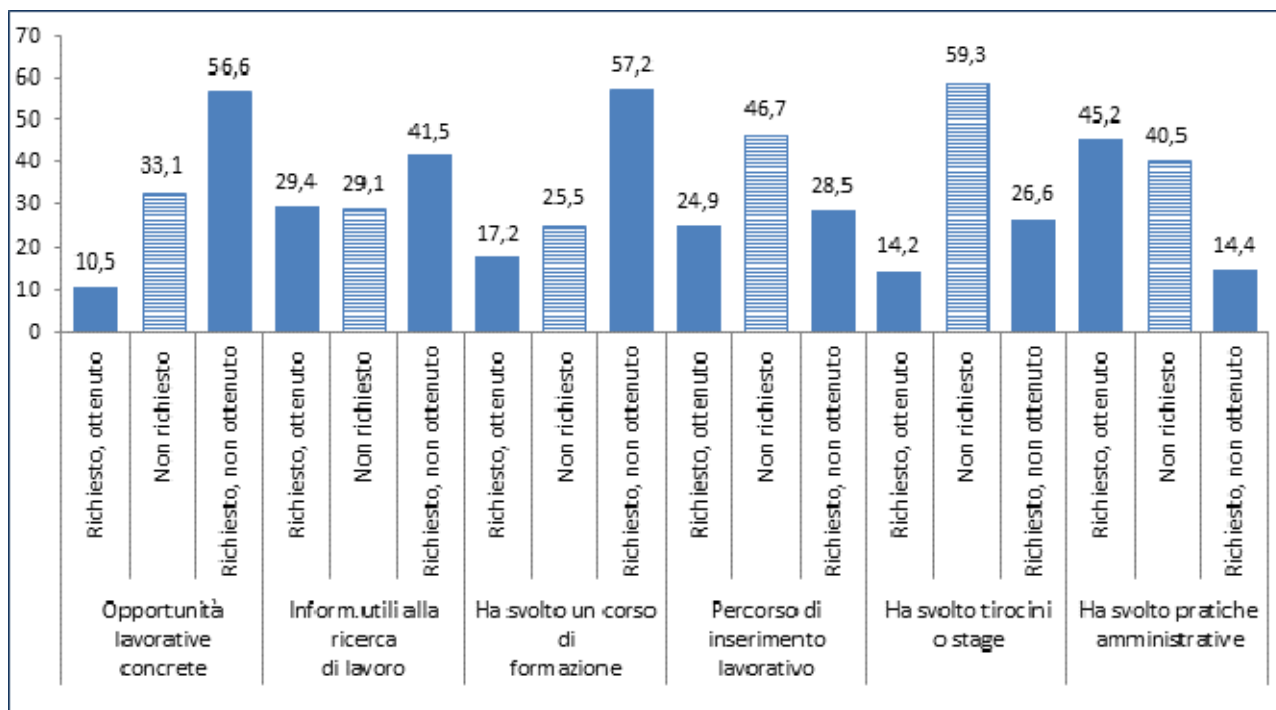
Il quadro complessivo dell'interazione tra utenze e operatori è offerto dalle figure 2.2 e 2.3, che ricostruiscono i profili di fruizione dei servizi da parte dell'utenza di Cpi e Apl tracciando il perimetro di ogni area funzionale osservata.

Il perimetro operativo di Cpi e Apl rispetto ai singoli servizi è disegnato efficacemente dal dato relativo al "servizio *non* richiesto": esso indica verso quali servizi si è indirizzata o è stata indirizzata l'utenza rispetto a quel tipo di operatore. Questo dato non può essere disgiunto dall'osservazione dei valori relativi al servizio "Richiesto, non ottenuto", vale a dire della domanda inevasa: essa rappresenta, infatti, una stima della capacità di "pescaggio" del sistema istituzionale osservato, vale a dire della capacità delle istituzioni di supportare la quantità di domanda proveniente dalla sua utenza; tanto più è elevato il valore, tanto più si evidenzia un'asimmetria tra pressione del territorio e capacità di presa in carico delle strutture organizzative. La lettura comparata di questi due dati permette di richiamare le caratteristiche intrinseche della domanda (tipologia di utenza, processi selettivi e di presa in carico, ecc.) in funzione dei servizi osservati. Infine, la quota di domanda realmente evasa permette di posizionare, in termini di risposta operativa, i Cpi e le Apl.

Come si può osservare (figure 2.2 e 2.3) i due tipi di operatori nel complesso hanno un perimetro operativo diverso per ampiezza e, a ben vedere, non tutti i servizi hanno lo stesso perimetro: la quota di servizi non richiesti nei Cpi varia dai 33-40 punti percentuali dei servizi di intermediazione ai 46-59 punti dei servizi di politica attiva, quella delle Apl è tendenzialmente spostata verso l'alto e, soprattutto, "più corta" (intermediazione: 32-36 punti; politiche attive: 52-67). Il perimetro di azione dei Cpi appare

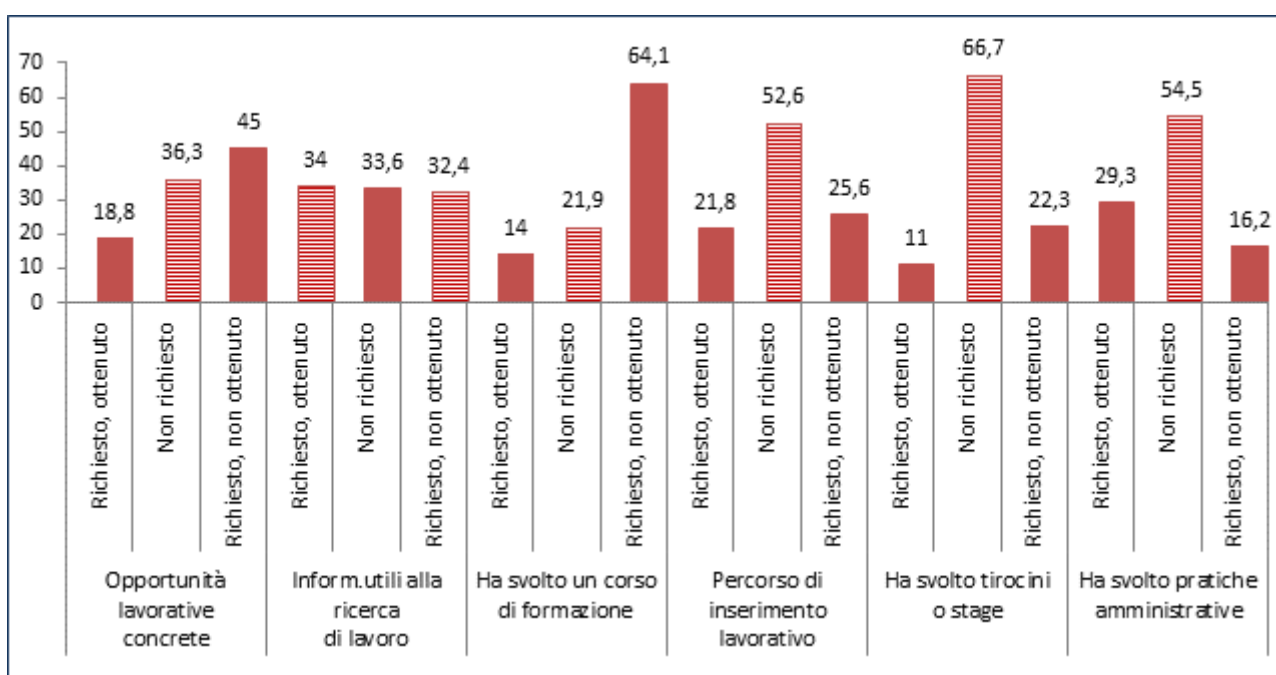
complessivamente più largo, sbilanciato verso i servizi di intermediazione, presso i quali si concentra una quota non indifferente dell'utenza.

**Figura 2.2 - Principali servizi richiesti ed erogati dai Centri per l'impiego, valori %**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

**Figura 2.3 - Principali servizi richiesti ed erogati dalle Agenzie per il Lavoro, valori %**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014





Sostanzialmente diversa è la fisionomia dell'area funzionale delle politiche attive (svolgimento corsi di formazione, di tirocini o stage, pianificazione di percorsi di inserimento lavorativo): il suo perimetro è molto meno ampio di quello dell'intermediazione, sebbene si presenti comunque più largo di quello equivalente tracciato dagli utenti Apl. Il motivo può essere legato dal fatto che l'utenza nel suo complesso esprime una domanda più immediata e diretta verso la ricerca di lavoro *tout court* e che, al di là di specifiche categorie (ad es. gli studenti), la richiesta o l'accesso a servizi di questo tipo è quella "più mediata" dagli operatori dei Cpi (l'utente si rivolge per chiedere lavoro e l'operatore lo indirizza preliminarmente verso un percorso di miglioramento della sua presentazione sul mercato del lavoro).

D'altro canto, le caratteristiche ora osservate lasciano intravedere una dinamica della domanda di servizi ai Cpi avente un carattere più trasversale, cioè *distribuita su molte funzioni e dunque più generica e meno mirata*, proveniente da un'utenza mediamente più debole, non soltanto in termini di occupabilità *tout court*, ma anche in termini di capacità di auto-diagnosi e lettura dei propri fabbisogni, rispetto a quella che muove la domanda di servizi alle Apl. Già queste prime caratteristiche (domanda più generica, perimetro operativo più ampio su tutti i servizi) delineano un posizionamento non sovrapponibile tra Cpi e Apl.

La domanda non evasa ("servizio richiesto, non erogato") richiama la dinamica operativa dei due diversi operatori, con i Cpi che scontano sui servizi di intermediazione una più modesta capacità di presa in carico della domanda di servizi (con un 56,5% di servizi non evasi) ed esprimono, invece maggiori potenzialità (25,5-28,5% di domanda inevasa a fronte di un perimetro più ristretto e selettivo dei servizi di intermediazione) nelle politiche attive: in questi casi si registra una domanda meno trasversale all'utenza nel suo complesso, più selezionata e mediata dall'intervento degli operatori, probabilmente più difficile da elaborare da parte del sistema, ma tuttavia più sostenibile, visti i livelli dimezzati di servizi richiesti ma non ancora erogati.

Per contro, le Apl mitigano appena il dato osservato nei Cpi sul versante servizi di intermediazione, con quote di servizi non ancora evasi oscillanti tra il 33,6 ed il 45% (41,5 e 56,5% nei Cpi), pur avendo un perimetro operativo relativamente più contenuto, frutto – come si vedrà più avanti – di una *maggiore propensione alla selezione e segmentazione della propria utenza*.

L'erogazione dei servizi, per *entrambi i sistemi* appare percentualmente dimensionata verso il basso, evidenziando ad ogni modo una sproporzione tra capacità di risposta degli operatori, pressione proveniente dal territorio e rapporto con il proprio perimetro di funzionamento, probabilmente sovradimensionata rispetto alle reali capacità.

### **2.3 La capacità operativa di Cpi e Apl**

La domanda di servizi – letta attraverso le azioni compiute dagli utenti – si distribuisce in modo sostanzialmente sovrapponibile presso Cpi e Apl, presentando un profilo diversificato tra le diverse tipologie di azioni e prevalentemente concentrata verso i servizi di intermediazione o ricerca di lavoro e il disbrigo di pratiche amministrative.

Come è possibile osservare nelle tabelle 2.2 e 2.3, i servizi che risultano più richiesti sono, tanto per gli utenti dei Cpi quanto per quelli delle Apl, quelli finalizzati al supporto all'intermediazione o

all'intermediazione diretta di lavoro, vale a dire la richiesta di informazioni finalizzata alla ricerca di lavoro (nel 71% degli utenti Cpi e nel 68,6% di quelli Apl) e la richiesta di un'opportunità di lavoro *tout court* (67% degli utenti Cpi e 64,6% di quelli Apl). Poco più della metà degli utenti che vi si è rivolta ha richiesto la pianificazione di un percorso di inserimento lavorativo (53,4%), quota che scende al 48,1% degli utenti Apl facendo così intravedere come, una volta abbandonata l'area della ricerca di lavoro e abbracciata l'area dell'orientamento e della predisposizione di percorsi per migliorare l'occupabilità dell'individuo (corsi di formazione, tirocini o stage), l'incidenza della domanda di servizi tenda a mitigarsi di venti-trenta punti percentuali, pur configurando uno spazio non indifferente (e tutt'altro che semplice da gestire dal punto di vista dell'ingegneria istituzionale) di richiesta di politiche, tanto presso i Centri pubblici per l'impiego, quanto presso le Agenzie private.

Nel dettaglio, nel caso dei Cpi, l'incidenza della richiesta di svolgimento di un corso di formazione o di un tirocinio o di uno stage oscilla tra il 40 ed il 43%, mentre nel caso delle Apl tali quote si attestano attorno al 34-36%. Infine, uno spazio non indifferente nella richiesta di servizi è occupato dallo svolgimento di pratiche amministrative: poco meno di 2,2milioni di utenti dei Cpi (sia in forma esclusiva che combinata con le Apl), pari al 59,6% del corrispondente totale, ha affermato di essersi rivolto ad un Cpi, tra l'altro, per lo svolgimento di adempimenti amministrativi.

**Tabella 2.2 - Utenti dei Cpi nell'ultimo anno: servizi richiesti ed erogati**

Cpi	Totale utenti (a)	Utenti che hanno richiesto il servizio (b)	Utenti ai quali il servizio è stato erogato (c)	% Domanda di servizi (b/a)	% Servizi erogati (c/b)
Opportunità lavorative concrete		2.457.348	383.484	67,0	15,6
Informazioni utili alla ricerca di lavoro		2.604.030	1.080.351	71,0	41,5
Svolto un corso di formazione	3.666.423	1.571.942	632.681	42,9	40,2
Pianificato un percorso di inserimento lavorativo		1.959.534	913.216	53,4	46,6
Svolto tirocini o stage		1.493.919	519.195	40,7	34,8
Svolto pratiche amministrative		2.185.714	1.657.469	59,6	75,8

Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

**Tabella 2.3 - Utenti delle Apl nell'ultimo anno: servizi richiesti ed erogati**

Apl	Totale utenti (a)	Utenti che hanno richiesto il servizio (b)	Utenti ai quali il servizio è stato erogato (c)	% Domanda di servizi (b/a)	% Servizi erogati (c/b)
Opportunità lavorative concrete		1.364.829	401.589	64,6	29,4
Informazioni utili alla ricerca di lavoro		1.450.012	730.454	68,6	50,4
Svolto un corso di formazione	2.112.539	766.226	297.073	36,3	38,8
Pianificato un percorso di inserimento lavorativo		1.015.921	468.924	48,1	46,2
Svolto tirocini o stage		712.427	236.382	33,7	33,2
Svolto pratiche amministrative		961.000	616.195	45,5	64,1

Fonte: Indagine Isfol Plus 2014



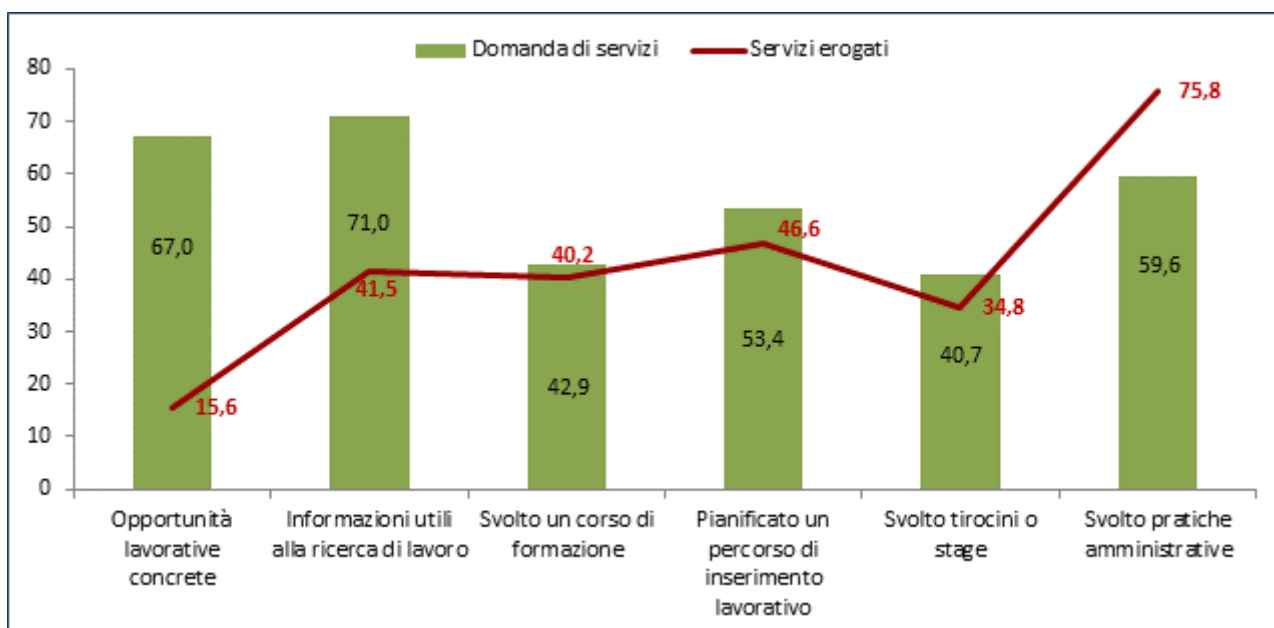
La consistenza dell'offerta effettiva di servizi, vale a dire l'incidenza degli utenti che hanno ricevuto effettivamente il servizio richiesto rispetto al totale complessivo degli utenti che lo hanno, non è sovrapponibile a quello testé osservato nella domanda di servizi, né in termini di proporzione (l'erogazione oscilla tra il 15 e il 50% della richiesta, eccetto le pratiche amministrative), né in termini di distribuzione tra le singole funzioni. Almeno in parte sovrapponibili, invece sono – pur con alcune eccezioni, ad esempio quella dei servizi di intermediazione – i profili operativi dei due diversi operatori: per distribuzione dei valori lungo le funzioni e per ampiezza dei valori registrati. Tuttavia, osservandoli in funzione dei carichi di utenze effettivi, si potrà riscontrare una sostanziale divergenza nei profili di risposta operativa: in sostanza, a fronte di una richiesta di servizi diversificata ma robustamente concentrata sulle azioni finalizzate alla ricerca di lavoro e all'intermediazione *tout court*, l'erogazione effettiva si concentra, oltre che sui servizi amministrativi, sull'erogazione di servizi informativi e orientativi, legati a percorsi di inserimento lavorativo e a misure di politica attiva (formazione, tirocini) nei Centri per l'impiego, e sul supporto alla ricerca di lavoro e sulla pianificazione di percorsi di inserimento mentre nelle Apl.

Nel dettaglio, presso i Cpi si riscontra (figura 2.4) una elevata erogazione di servizi amministrativi (che in termini di "domanda" sono risultati il terzo servizio più richiesto dall'utenza) con oltre tre utenti richiedenti su quattro che hanno ottenuto il servizio. In misura più parziale e comunque inferiore alla metà della domanda, si realizza l'erogazione di servizi di informazione a supporto della ricerca di lavoro (41,5% dell'utenza richiedente), dell'orientamento e pianificazione di percorsi personalizzati (46,6%) e del rinvio alla formazione professionale (40,2%). Ancor più contenuta è l'incidenza dell'erogazione di servizi legati allo svolgimento di stage e tirocini (34,8% dei richiedenti). Molto distanziata (15,6%) è la capacità di erogare servizi di intermediazione (opportunità lavorative concrete), pur essendo la più richiesta tra le azioni considerate dagli utenti (67% della domanda).

In termini numerici, questa asimmetria tra domanda di servizi e capacità di erogazione da parte dei Cpi, produce una situazione paradossale: se oltre 2,4 milioni di utenti hanno cercato, presso un Cpi, opportunità lavorative concrete, solo 383mila hanno visto soddisfatta la richiesta, vale a dire un numero pari a circa la metà degli utenti che hanno svolto un corso di formazione professionale (632mila) o a un terzo di coloro che hanno ricevuto servizi di orientamento o percorsi di inserimento lavorativo (oltre 900mila) sebbene la richiesta di tali servizi fosse proporzionalmente più bassa rispetto a quella di intermediazione *tout court*.

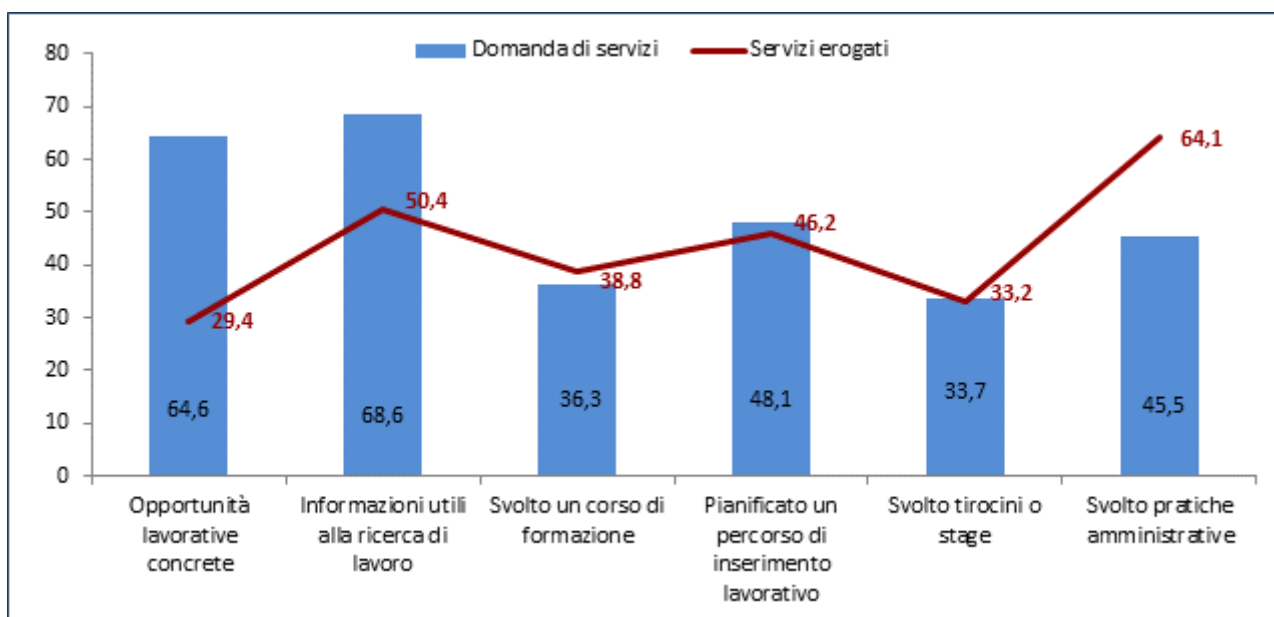
Uno scenario asimmetrico (tra domanda di servizi ed erogazione effettiva) si osserva anche presso le Apl (figura 2.5), sebbene più temperato sul versante della ricerca di lavoro e su quello dell'informazione a supporto di essa, rispetto a quanto testé osservato per i Cpi: la vocazione specialistica, i volumi di utenza proporzionalmente più bassi, l'organizzazione più snella, più fluida, meno gravata da adempimenti e meno nidificata al livello istituzionale, la distribuzione geografica prevalente nelle regioni con mercati del lavoro relativamente più dinamici, sono alcune delle ragioni che possono contribuire all'osservazione dei dati restituiti dagli utenti delle Apl.

**Figura 2.4 - Utenti dei Cpi: domanda di servizi e servizi ricevuti**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

**Figura 2.5 - Utenti delle Apl: domanda di servizi e servizi erogati**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

L'erogazione di servizi informativi utili alla ricerca di lavoro (anche in questo caso tra i più richiesti: il 66,2% dell'utenza) riesce a coprire la metà dell'utenza richiedente (50,2%), mentre si attesta ad un 29,4% quella dell'offerta di opportunità lavorative concrete: il doppio di quanto osservato presso i Cpi e, in valori assoluti, un numero superiore di utenti. Al netto dei servizi adempimentali e amministrativi (erogati a due utenti richiedenti su tre), la capacità di erogazione degli altri servizi non si discosta



granché da quella osservata dai Cpi, con l'area info-orientativa attorno al 46% e quella dell'offerta o del rinvio all'offerta di misure di politica attiva del lavoro che si attesta tra il 33 ed il 39% (con una minore efficacia intrinseca delle Apl: con numeri minori e con individui meno critici, hanno una capacità di risposta analoga ai Cpi).

In sostanza, i profili operativi restituiti dai comportamenti delle utenze dei due tipi di operatori evidenziano caratteristiche differenziate e, per certi aspetti complementari. In particolare, per le Apl si può osservare un vantaggio operativo nel rapporto tra domanda di servizi di intermediazione e supporto alla ricerca immediata di lavoro e capacità di erogazione degli stessi. In questa area funzionale – pur in presenza di una quota di richiesta solo leggermente inferiore a quella registrata dai Cpi (62-66% contro 67-70% dell'utenza) – esse esprimono infatti una capacità di risposta più consistente dei Centri per l'impiego, specie per ciò che riguarda l'offerta di opportunità di lavoro. Una condizione opposta si registra invece per l'area funzionale relativa all'orientamento e all'offerta agli utenti di misure di politica attiva (formazione, tirocini), dove, a fronte di una maggiore incidenza della richiesta di tali servizi tra l'utenza Cpi, i livelli di erogazione dei servizi richiesti sono comunque allineati tra Cpi e Apl. Considerando – e lo si vedrà in modo più approfondito a breve – la marcata asimmetria dei volumi di domanda di servizi a sfavore dei Cpi, il fatto che l'incidenza dell'erogazione effettiva di servizi di orientamento e misure di politica attiva risulti sostanzialmente coincidente tra i due tipi di operatori configura un vantaggio operativo delle strutture pubbliche, le quali dimostrano una maggior efficacia nel processare questo tipo di domanda di servizi, peraltro espressa da un'utenza più "difficile" sul piano dell'occupabilità e delle condizioni generali di presentazione sul mercato del lavoro (come precedentemente osservato).

I valori e i profili operativi ricavati sulla base dell'esperienza di servizio descritta dagli utenti, debbono tuttavia essere letti anche alla luce delle proporzioni effettive che ciascun sistema di operatori (Cpi e Apl) ha assunto nel periodo di osservazione considerato. Il posizionamento dei due sistemi all'interno della domanda e dell'offerta di servizi ai cittadini deve pertanto tener conto dei *volumi di attività* ricostruiti nell'indagine, il quale – come si è potuto osservare nelle pagine iniziali – risulta quanto mai diversificato. Indipendentemente dal tipo di utilizzo (singolo o plurimo) effettuato, si osserverà dunque che nei 12 mesi precedenti l'indagine gli utenti dei Cpi sono stati 3,67 milioni, vale a dire 1,74 volte quelli delle Apl (2,1 milioni) (tabella 2.4).

La proporzione tra i volumi di attività conosce un andamento diversificato a secondo del tipo di servizio e a seconda dello stato nel quale si osserva il rapporto di fruizione del servizio (richiesto, erogato, non ancora erogato): tale andamento conferma e spesso accentua l'asimmetria di volumi a sfavore dei Cpi, salvo che in corrispondenza dell'erogazione effettiva dei servizi legati all'intermediazione di lavoro, dove si registra un riequilibrio sostanziale (o un'attenuazione dell'asimmetria) in favore delle Apl, decisamente più efficaci.

Al di là di questa eccezione, il rapporto tra i volumi di attività relativi alla domanda di servizi di politica attiva, orientamento, pianificazione di percorsi individuali e raccordo con la formazione attesta un'accentuata asimmetria nei confronti dei Cpi (da 1,93 a 2,10 volte la domanda di servizi osservabile presso le Apl), nonché – prevedibilmente – in corrispondenza dei servizi amministrativi (2,27 volte

quella delle Apl). Alla stessa stregua, il dato relativo ai volumi di utenza non ancora “servita”, vale a dire la “mole di lavoro” accumulata ed in attesa di essere elaborata e tradotta in erogazione vera e propria, evidenzia un rapporto tra Cpi e Apl oscillante tra 1,91 e 2,15, con picchi in corrispondenza dei servizi di intermediazione *tout court* e dei servizi di tirocinio, nei quali il volume di utenza “in attesa” è doppio rispetto a quello delle Apl.

**Tabella 2.4 - Rapporto tra i volumi di attività Cpi/Apl**

	Utenti	Domanda di servizi	Erogati	Richiesti, non ancora erogati
Opportunità lavorative concrete		1,8	0,95	2,15
Informazioni utili alla ricerca di lavoro		1,8	1,48	2,12
Svolto un corso di formazione	1,74	2,05	2,13	2,0
Pianificato un percorso di inserimento lavorativo		1,93	1,95	1,91
Svolto tirocini o stage		2,1	2,2	2,05
Svolto pratiche amministrative		2,27	2,69	1,53

Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Osservando il comportamento del rapporto tra i volumi di attività dei Cpi e delle Apl in corrispondenza delle principali caratteristiche dei beneficiari, tanto dal lato della domanda di servizi che da quello della loro erogazione (figura 2.6), è possibile raccogliere alcuni elementi relativi alle aree funzionali sottoposte a maggiore o minore *tensione operativa*, utili a formulare qualche riflessione non tanto e non solo sull'effettivo posizionamento quanto piuttosto sulle potenziali *diseconomie* del sistema considerato nel suo complesso, rispetto al suo mercato di riferimento.

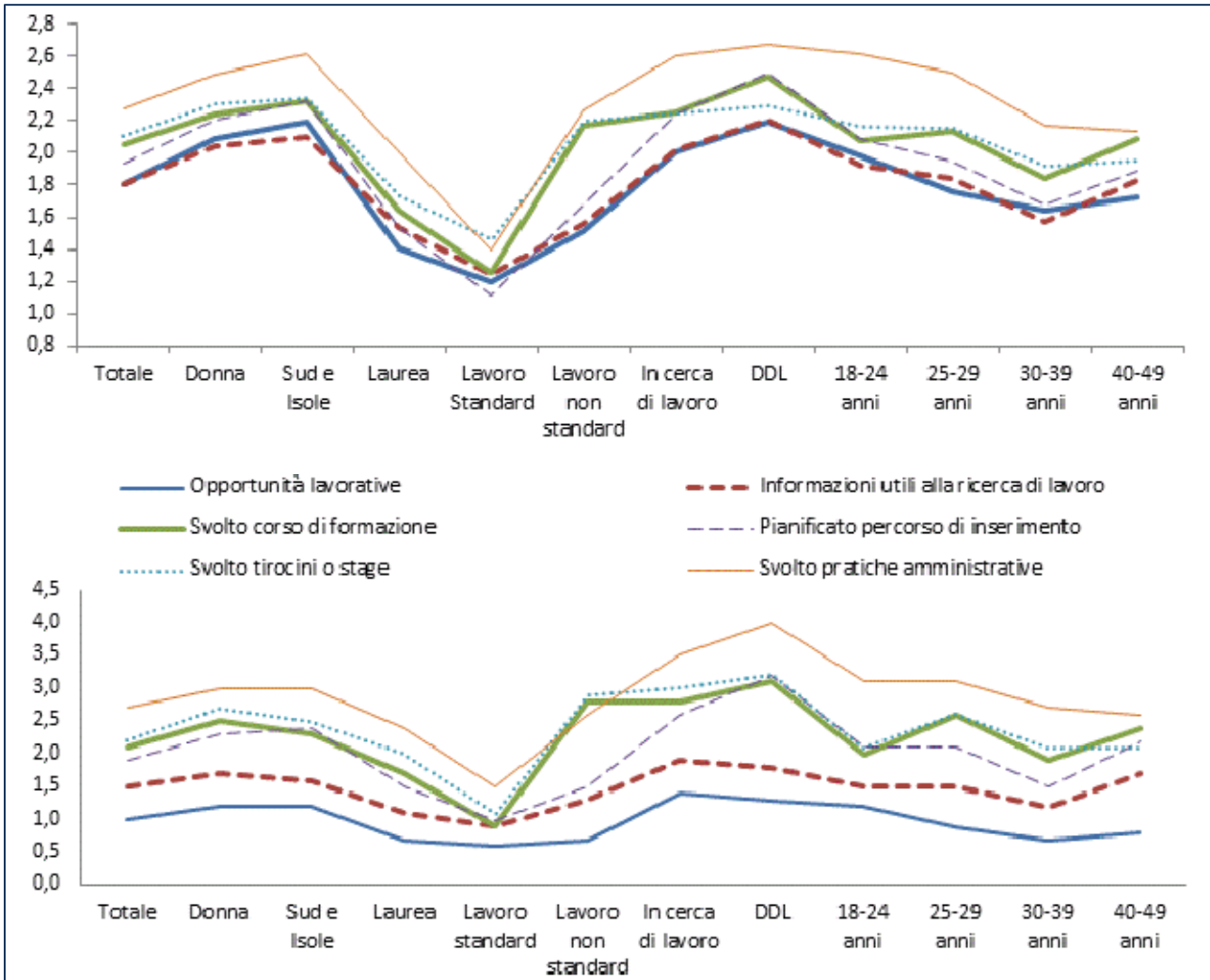
Sono principalmente due le evidenze. Una riguarda il riallineamento del rapporto tra volumi di attività sul lato dei servizi di intermediazione (opportunità di lavoro e informazioni) nel passaggio tra domanda ed erogazione effettiva, da una condizione di squilibrio a sfavore dei Cpi verso una condizione di equilibrio se non addirittura di squilibrio a sfavore delle Apl. Infatti, se al momento della richiesta di servizi di intermediazione il volume d'utenza dei Cpi è pari a 1,80 volte quello delle Apl, al momento dell'erogazione esso scende rispettivamente a 0,95 nel caso dell'offerta di opportunità lavorative e a 1,48 nel caso dell'offerta di informazioni per la ricerca di lavoro.

Come già osservato, questo evidenzia che in termini assoluti le Apl abbiano offerto servizi di questo tipo ad un numero di utenti leggermente maggiore di quello dei Cpi. In particolare ciò è avvenuto con più intensità o facilità in corrispondenza di alcune caratteristiche specifiche, come il genere maschile (0,84 utenti Cpi contro 1 utente Apl), la condizione di occupati al momento dell'intervista (0,69 a 1), l'età tra 30 e 49 anni (0,73-0,84 a seconda della coorte di appartenenza), laureati (0,66 a 1) e del Nord Italia (0,76-0,79 a 1 rispettivamente Nord-Ovest e Nord-Est), cioè quei segmenti più rappresentativi dell'utenza che si è rivolta alle Apl.

Ciò conferma un posizionamento di questa gamba del sistema verso un'utenza con un buon livello di occupabilità rispetto al mercato del lavoro. Peraltro, una dinamica simile è osservabile anche in corrispondenza degli altri servizi di politica attiva, sempre in corrispondenza dei segmenti più “forti”

(occupati che hanno un lavoro standard e/o che hanno lavorato ininterrottamente negli ultimi 12 mesi) concorrendo ad un alleggerimento del carico di attività dei Cpi.

**Figura 2.6 - Domanda di servizi (in alto) e servizi erogati (in basso): rapporto tra i volumi di attività Cpi/Apl per utenti**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

La seconda evidenza, invece, riguarda l'accentuazione dello squilibrio dei volumi di attività nei confronti dei Cpi nel passaggio dalla domanda all'offerta all'utenza di misure di politica attiva: ciò è visibile ad esempio nell'offerta di corsi di formazione o nello svolgimento di tirocini. In questi casi, infatti, agli incrementi del valore del rapporto tra i volumi di utenza nel passaggio dalla domanda all'erogazione dei servizi (da 2,05-2,10 a 2,13-2,20 utenti Cpi per utente Apl) si accompagnano notevoli incrementi specifici in corrispondenza di caratteristiche coerenti con la richiesta di tali servizi, da un lato, e con una condizione di maggiore debolezza di tali profili rispetto al mercato del lavoro: donne, persone in cerca di lavoro, inattivi, 25-29enni, 40-49enni, meno che diplomati, occupati con contratti non standard, del Centro e del Sud Italia. Di questi segmenti più difficili è il sistema dei Cpi a farsi maggiormente carico in termini di offerta di percorsi di riqualificazione e accompagnamento al lavoro, come attestano i valori

del rapporto tra i volumi di attività superiori a 2,6 e con punte fino 3 volte l'utenza delle Apl per i relativi servizi.

Il nodo che quest'approfondimento sui volumi di attività inizia a far emergere è quello del dimensionamento del sistema in rapporto al suo mercato di riferimento. Se il profilo complessivo del sistema presenta un profondo squilibrio quantitativo a svantaggio dei Cpi, nelle aree di maggiore compresenza operativa di Cpi e Apl (cioè il Nord Italia) si osserva una dinamica di parziale "alleggerimento" dei carichi di lavoro, in modo molto evidente nei servizi di intermediazione e in modo più selettivo in quelli di politica attiva. Tuttavia, occorre prestare attenzione: tali dinamiche si dispiegano *solo in corrispondenza dei segmenti di utenza più forti o più facilmente reinseribili nel mercato del lavoro*, e si osservano nei mercati del lavoro locali più competitivi del Paese. Al di fuori di questa condizione di compresenza e in corrispondenza dei profili di utenza più difficili, si osservano volumi di attività largamente squilibrati verso i Cpi. Questi ultimi si sobbarcano di un grande lavoro, tanto di presa in carico quanto di erogazione effettiva delle funzioni, evidenziando *un certo sottodimensionamento del sistema proprio rispetto all'utenza meno forte*, a detrimento della qualità effettiva dei servizi erogati.

Sullo sfondo, inoltre, si pongono ulteriori questioni. La prima concerne la sempre più rilevante la "funzione certificatrice" dei Cpi: gli adempimenti amministrativi assorbono molti operatori e rischiano di rappresentare un'attività parassita che fiacca la già modesta capacità del sistema, pertanto il carico burocratico va ripensato, ridotto e gestito agendo anche sulla leva organizzativa: ad es. proseguendo con l'informatizzazione delle procedure, deviando una parte del plesso delle pratiche informative verso *call center*, ecc. Inoltre, come si vedrà a breve, leggendo congiuntamente il dato sulla dotazione di personale e quello sulla soddisfazione degli utenti, emerge che la qualità percepita dei servizi non è proporzionale alla quantità degli addetti dedicati. La correlazione, invece, emerge rispetto alla presenza di un buon tessuto sociale (servizi, scuole, infrastrutture) di un sistema economico dinamico (una domanda consistente) e di Cpi dotati di validi set informativi (banche dati, analisi fabbisogni) (Mandrone, 2015).

Un tema di particolare rilevanza è l'identificazione delle priorità di trattamento degli utenti, che nel box 3 cerchiamo brevemente di riassumere.

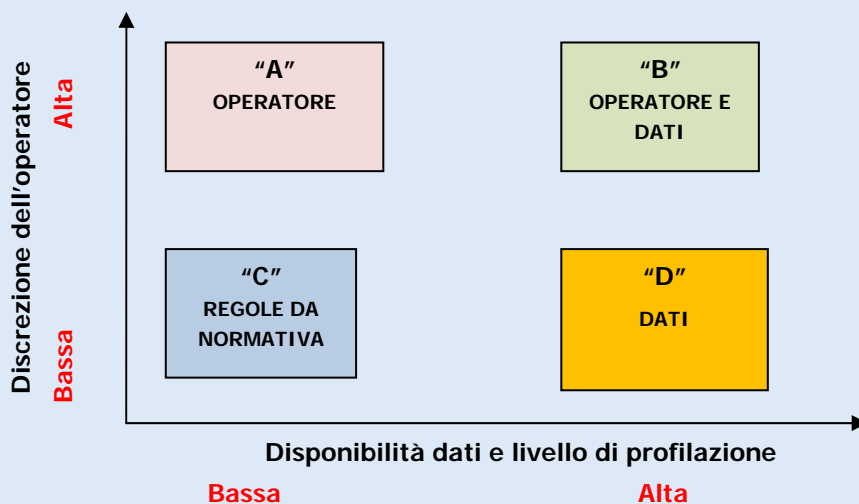


**BOX 3 - PROFILAZIONE E PROFILING: I DIRITTI AL TEMPO DELL'AUSTERITÀ**

L'attività di definizione dei *profili* si realizza nella individuazione degli utenti svantaggiati secondo alcune caratteristiche. Ognuna di queste priorità dovrebbe ricevere un budget determinato, proporzionale alla difficoltà di collocamento dei destinatari, che verrà indirizzato ai providers delegati al trattamento. La somma potrà essere spesa per alcuni servizi e/o rappresentare un premio di collocamento. Ovviamente, la persona pronta (*job ready*), che appena ci saranno le condizioni metterà a profitto il suo capitale umano, e uno che non è ancora pronto, senza una credibile prospettiva occupazionale, sottendono una domanda di servizi molto diversa. L'azzardo morale è dietro l'angolo.

Il *trade-off*, teoricamente, è quindi tra massima e stringente attribuzione dei servizi tramite "identificazione statistica" del profilo dell'utente o intervento mirato dell'operatore, con gli inevitabili problemi di discrezionalità.

**Tassonomia di definizione dell'intervento dei Spi (Artan Loxha, 2014)**



Nel *caso A* del *Caseworked Based* (discrezionalità massima dell'operatore) avremo un sistema che si affida completamente agli operatori dei Spi nella identificazione del profilo di rischio e nella determinazione di servizi da dare. Nel *caso D* del *Data Only* (l'erogazione è determinata dai dati) sarà tutto affidato ad una stima molto dettagliata delle condizioni personali e del percorso scolastico e lavorativo che ha portato l'utente ai Spi, senza alcun margine per l'operatore di personalizzare il trattamento. Il *caso B* del *Data Assisted* (il mix di informazioni e discrezionalità) è quello in cui si mixano i due precedenti. C'è ottima informazione statistica e grande capacità dei servizi di venire in contro al massimo alle necessità dell'utente. Questo è ovviamente il sistema dei paesi più avanzati, sia in termine di dati amministrativi, che di modellizzazione, che di capacità del personale dei servizi. Purtroppo, in questo momento, siamo nel poco felice *caso D* del *Rules Based* (ci sono solo regole derivate dalle norme, senza criteri interpretativi omogenei), ovvero in un sistema con gravi ritardi, sia informativi che rispetto alla capacità del sistema di leggere le singole specificità.

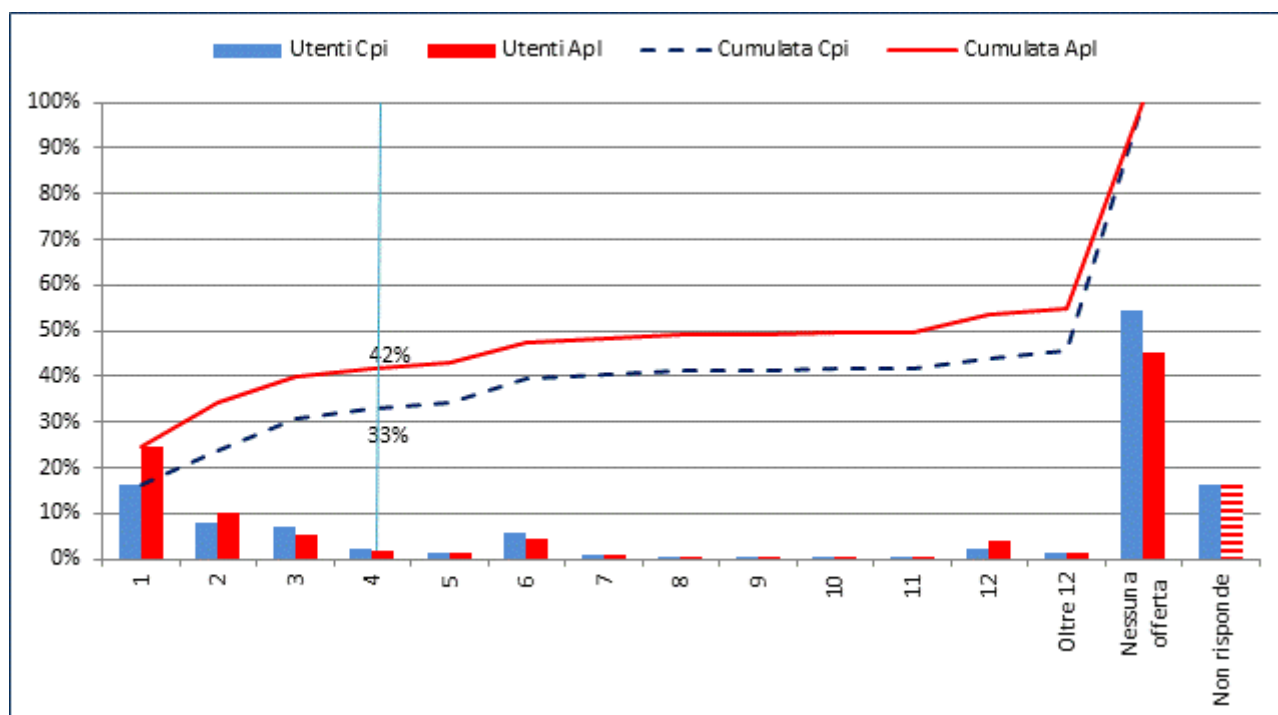
Il computo statistico del "rischio di vulnerabilità" non è banale. L'Isfol (2015) ha realizzato un modello di profiling statistico-predittivo finalizzato ad attribuire una misura dello svantaggio sul mercato del lavoro in base al profilo degli individui destinatari della Garanzia Giovani e determina, in base a tale misura, il livello del servizio da erogare. Va detto che l'esperienza internazionale sui sistemi di profilazione induce a ritenere che il mix di informazioni statistiche e trattamento dell'operatore sia la scelta più opportuna. Non a caso la

Germania, la Francia e la Gran Bretagna, pur disponendo di base dati informative (amministrative e longitudinali) abbiano nel tempo optato per dare una maggiore discrezionalità agli operatori (incrementando il numero e migliorando la professionalità degli operatori), utilizzando i dati più per monitorare e allocare la spesa.

## 2.4 Erogazione servizi: tempi, modalità e percezioni

Elementi organizzativi, strutturali e dinamiche operative di Cpi e Apl si combinano tra loro nel funzionamento quotidiano degli operatori. Inoltre essi si legano alle specifiche caratteristiche dei territori nei quali operano. Il risultato pratico può essere sinteticamente osservato attraverso l'unità di misura dei tempi di accesso ai servizi (figura 2.7). Naturalmente si tratta di un tempo stimato o ricostruito attraverso la memoria dei singoli utenti intervistati, tuttavia la relativa vicinanza di eventi di una certa evidenza e significativi, come la ricerca di lavoro e il rivolgersi ad un Cpi o ad un'Apl, nel quadro di una condizione di sentito bisogno qual è quella delle persone qui considerate, depongono a favore dell'insieme delle informazioni considerate le quali, lungi dal volersi sostituire ai dati di fonte amministrativa, mirano a fornire una rappresentazione del livello di operatività che i sistemi per l'impiego assicurano nel mercato del lavoro.

**Figura 2.7 - Mesi entro cui l'utente ha ricevuto una offerta di lavoro o un corso di formazione o un colloquio di orientamento, mesi e incidenza cumulata**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

La figura 2.7 riporta il numero di mesi entro il quale l'utenza ha ricevuto un'offerta di lavoro o un corso di formazione o un colloquio di orientamento, e – in linea tratteggiata – l'andamento dell'incidenza cumulata della percentuale di utenza effettivamente servita in quelle unità di tempo, sul totale degli utenti che hanno richiesto i servizi. In sostanza, la platea di riferimento è l'intero plesso della domanda



di servizi, tanto quella soddisfatta da una corrispondente erogazione di funzioni, quanto quella non ancora evasa.

Vale la pena partire proprio dal dato relativo alla domanda di servizi inevasa. Essa ammonta ad oltre 900mila (su 3 milioni) utenti dei Cpi (pari al 54,6% dell'utenza Cpi che ha richiesto servizi) e a oltre 400 mila (su 1,5 milioni) utenti Apl (45,2% della domanda complessiva di servizi). I due sistemi, dunque, sono in grado di prendere in carico e di processare con successo al massimo la metà della domanda complessiva loro rivolta; c'è un evidente *mismatch operativo* in questi numeri: *il sistema dell'offerta di servizi, appare – in termini di capacità operativa e di presa in carico dell'utenza – comunque sottodimensionato rispetto alla domanda.*

Vi sono poi i "numeri" relativi all'operatività realizzata, vale a dire relativi a quel 45-55% di utenza (rispettivamente nei Cpi e nelle Apl) che ha ricevuto il servizio richiesto. Tali numeri testimoniano la dinamica di funzionamento di un sistema che, non solo sul piano della capacità di prendere in carico la domanda, ma anche nella sua capacità di elaborare e offrire una risposta all'utenza, risente di una evidente asimmetria rispetto alla pressione su di esso esercitata.

Se, ad esempio, si considera che la normativa che ha presieduto fin qui il funzionamento dei Servizi per il lavoro (ed ora in fase di ridefinizione per l'entrata in vigore del D.Lgs. 150/2015) ha indicato fra i tre ed i quattro mesi il lasso di tempo nel quale i Servizi per il lavoro dovessero fornire all'utenza una qualificata offerta funzionale (un colloquio di orientamento entro tre mesi o una proposta di lavoro, formazione o tirocinio entro quattro mesi) è possibile constatare la ridotta capacità di risposta operativa, limitata a non più di un terzo dell'utenza dei Cpi e a non più del 42% di quella delle Apl.

In direzione di quali segmenti o profili di utenza si concentra, ovvero si fa più diluita, l'erogazione dei servizi da parte dei Servizi per il Lavoro? E inoltre, poiché nell'ultimo quindicennio il nostro sistema ha conosciuto un laborioso processo di riforme volte al superamento del monopolio del collocamento pubblico in direzione di un sistema di "quasi mercato", è possibile identificare aree di sovrapposizione e aree di complementarità nell'offerta funzionale proveniente da Cpi e Apl?

Una prima riflessione attorno a questi quesiti verrà proposta a partire dal comportamento tenuto dagli utenti, sulla cui base sono a loro volta ricostruiti i comportamenti istituzionali espressi dai Cpi e dalle Apl in sede di erogazione di servizi di politica attiva del lavoro e di intermediazione. In particolare verranno approfonditi i dati relativi all'erogazione effettiva dei servizi richiesti la cui fisionomia complessiva (figura 2.8) è stata oggetto di osservazione nelle pagine precedenti.

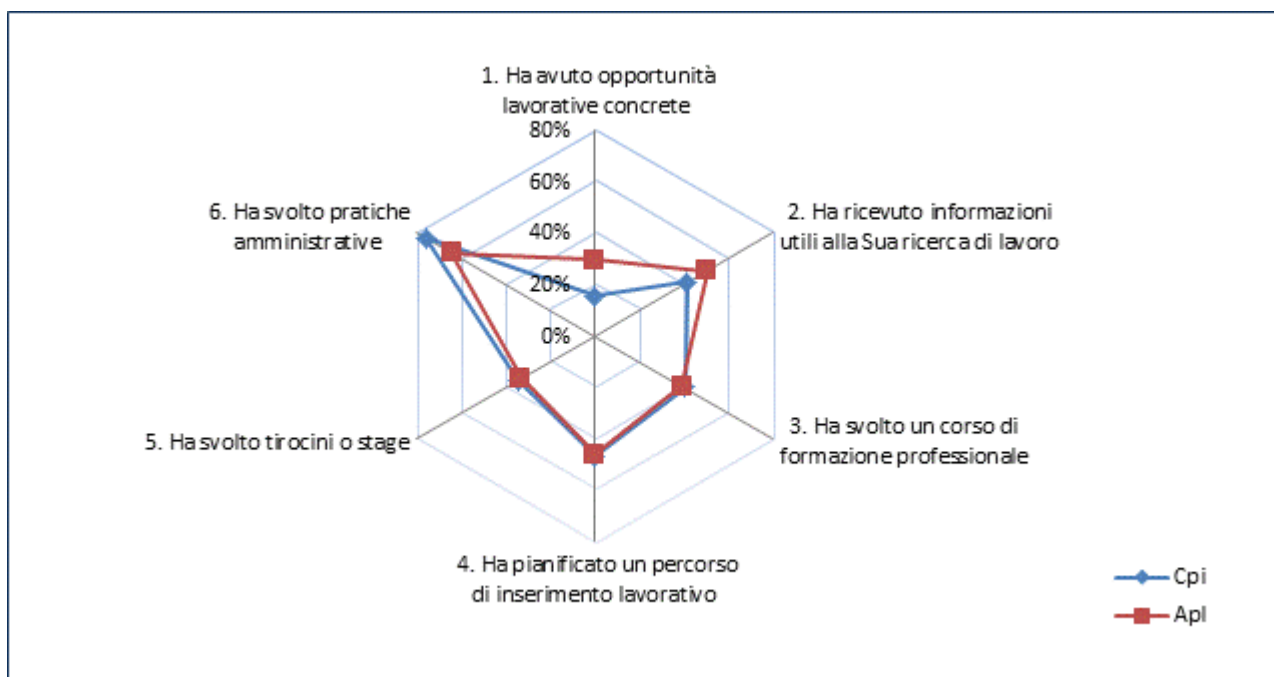
In termini assoluti la capacità operativa effettiva espressa dai Cpi e dalle Apl risulta, come già osservato, sottodimensionata rispetto alla consistenza e alle caratteristiche della domanda provenienti dalle utenze, soprattutto nell'area dell'intermediazione (offerta di opportunità lavorative concrete), quasi mai arrivando a coprire almeno la metà della domanda di servizi effettiva.

Un'osservazione più "realistica" e meno "statica" della capacità operativa espressa dai Servizi per il lavoro è quella proposta nella tabella 2.5, dove il dato dell'offerta di servizi richiesti viene declinato attraverso le caratteristiche di osservazione dell'utenza e dove ogni singola caratteristica è stata considerata come una sottopopolazione a sé stante: se, ad esempio, si osservano i dati relativi ai 18-

24enni bisognerà considerare che essi esprimono il rapporto tra 18-24enni che hanno ottenuto i servizi osservati rispetto al totale dei 18-24enni che hanno richiesto quegli stessi servizi.

Quei valori esprimono il soddisfacimento della domanda di servizi posta da quello specifico segmento di utenza. Così per ogni singola caratteristica anagrafica e occupazionale. Tale osservazione permette di tener conto del peso specifico di ogni singolo profilo considerato, al di là dei volumi assoluti assunti dall'utenza servita, volumi dei quali si è dato conto nelle pagine precedenti.

**Figura 2.8 - Ratio tra servizio fornito e servizio richiesto (incid. servizi erogati), Apl e Cpi**



Fonte: Indagine Isfol Plus 2014

Il soddisfacimento della domanda di servizi conosce variazioni sensibili lungo tutto lo spettro delle caratteristiche di osservazione dell'utenza. Per uno sguardo sintetico, si osservino le ultime tre voci della tabella 2.5. Esse schematizzano il comportamento del valore dell'incidenza tra utenti che hanno ricevuto e utenti che hanno richiesto i servizi fissando il valore massimo e il valore minimo da esso assunto, nonché la differenza tra essi. In particolare è significativamente elevata l'ampiezza degli scarti tra massimo e minimo conosciuta dall'indicatore lungo i segmenti di utenza delle Apl (tra i 35 e i 54 punti). Questa è dovuta alla maggior capacità generale delle Apl di soddisfacimento della domanda di servizi proveniente dai segmenti più forti e competitivi dell'utenza (valori massimi tra il 57,1 e il 69,8% della domanda di servizi) e dalla contemporanea minore propensione alla risposta nei confronti delle utenze più deboli o meno competitive (lasciando intravedere una *propensione alla segmentazione delle utenze*).



**Tabella 2.5 - Incidenza degli utenti dei Servizi per il lavoro che hanno ottenuto il servizio richiesto sull'utenza che ha richiesto il servizio. Valori % per principali caratteristiche anagrafiche e occupazionali**

	Cpi - utenti che hanno ricevuto il servizio richiesto					Apl - utenti che hanno ricevuto il servizio richiesto				
	Opportunità lavorative concrete	Informazioni utili alla Sua ricerca di lavoro	Svolto un corso di FP	Pianificato un percorso di ins. lavorativo	Svolto tirocini o stage	Opportunità lavorative concrete	Informazioni utili alla Sua ricerca di lavoro	Svolto un corso di FP	Pianificato un percorso di ins. lavorativo	Svolto tirocini o stage
<b>Totale</b>	<b>15,6</b>	<b>41,5</b>	<b>40,2</b>	<b>46,6</b>	<b>34,8</b>	<b>29,4</b>	<b>50,4</b>	<b>38,8</b>	<b>46,2</b>	<b>33,2</b>
<b>Genere</b>										
Maschio	17,1	40,3	40,0	47,7	32,2	32,6	50,4	40,4	47,8	33,9
Femmina	14,0	42,8	40,5	45,4	37,4	24,9	50,4	36,7	43,8	32,4
<b>Età in classi</b>										
Da 18 a 24 anni	20,0	46,0	45,4	51,7	49,5	31,9	57,8	47,6	52,4	49,7
Da 25 a 29 anni	16,2	42,3	39,4	48,9	42,1	30,3	51,2	32,3	45,1	35,0
Da 30 a 39 anni	14,4	40,1	36,8	44,4	28,4	32,3	52,0	35,2	50,0	25,7
Da 40 a 49 anni	13,0	40,3	43,1	46,2	28,2	26,6	42,7	36,9	39,0	25,7
Da 50 a 64 anni	14,9	38,4	36,3	41,7	17,5	20,6	45,1	45,7	36,8	27,5
<b>Area geografica</b>										
Nord-Ovest	18,5	48,8	41,0	48,1	37,3	32,2	52,1	44,1	50,7	40,7
Nord-Est	22,8	47,9	34,7	40,0	33,6	41,0	56,2	27,4	47,1	26,7
Centro	13,2	40,9	39,6	46,8	29,8	23,3	45,3	34,9	34,5	29,5
Sud e Isole	12,5	35,8	42,1	48,2	36,1	23,1	48,0	42,5	47,4	33,3
<b>Titolo di studio</b>										
Media inferiore	14,1	36,4	35,7	45,0	21,1	23,1	42,6	31,6	43,9	24,1
Diploma	16,5	44,4	43,8	47,9	38,9	31,7	52,6	43,0	47,2	36,0
Laurea	16,2	43,5	39,7	46,1	46,9	34,9	59,4	39,0	47,7	40,3
<b>Attuale condizione occupazionale</b>										
Occupato	23,6	48,1	41,6	48,5	36,1	46,8	61,3	49,9	52,5	38,7
<i>di cui:</i>										
Lavoro standard	18,1	40,0	45,5	42,7	33,9	36,7	56,1	63,6	45,3	47,1
Lavoro non standard	27,5	54,6	38,3	53,0	37,8	55,8	66,6	29,4	60,9	28,6
Non sempre occupato ultimi 12 mesi	24,1	49,9	36,7	45,4	32,8	42,8	54,5	34,2	45,1	29,9
Sempre occupato ultimi 12 mesi	23,2	46,7	45,1	50,8	38,5	49,1	65,0	56,3	56,5	43,3

segue



Tabella 2.5 segue

	Cpi - utenti che hanno ricevuto il servizio richiesto					Apl - utenti che hanno ricevuto il servizio richiesto				
	Opportunità lavorative concrete	Informazioni utili alla Sua ricerca di lavoro	Svolto un corso di FP	Pianificato un percorso di ins. lavorativo	Svolto tirocini o stage	Opportunità lavorative concrete	Informazioni utili alla Sua ricerca di lavoro	Svolto un corso di FP	Pianificato un percorso di ins. lavorativo	Svolto tirocini o stage
In cerca di lavoro	12,3	37,2	38,7	45,9	33,1	18,2	40,1	31,4	40,1	24,7
Altro inattivo	11,9	37,3	42,1	42,4	22,1	16,8	40,5	29,1	35,7	13,5
Studente	14,2	52,0	43,5	51,1	54,3	27,5	69,8	44,7	66,9	67,7
<b>Attualmente occupati: in cerca/non in cerca di secondo o nuovo lavoro</b>										
Sì, alla ricerca di un nuovo lavoro	16,5	46,4	46,6	46,2	33,2	34,9	49,1	40,3	42,7	23,3
No	30,1	50,9	36,6	48,7	35,2	57,1	69,6	57,1	58,3	44,8
<b>Disoccupati: durata della disoccupazione in mesi</b>										
Fino a 6 mesi	17,3	44,4	41,3	47,4	38,3	24,2	49,2	36,6	46,1	36,8
Da 6 a 12 mesi	13,8	40,1	44,3	47,0	38,1	17,3	44,0	34,3	42,6	27,1
Da 12 a 24 mesi	7,6	34,5	36,5	44,2	31,5	17,2	37,0	26,4	39,1	22,5
Più di 24 mesi	6,2	28,7	37,3	45,8	25,5	10,3	34,4	29,6	36,0	18,0
<b>Confronto</b>										
Valore massimo osservato	30,1	54,6	51,5	53,0	54,3	57,1	69,8	63,6	66,9	67,7
Valore minimo osservato	6,2	28,7	34,7	40,0	17,5	10,3	34,4	26,4	34,5	13,5
Diff. Max-Min	23,9	25,9	16,8	13,0	36,8	46,8	35,3	37,2	32,4	54,2

Fonte: Indagine Isfol- Plus 2014



I Cpi esprimono, invece, valori massimi e minimi meno distanziati tra loro, ma proporzionalmente più bassi di quelli delle Apl, scontando una generale minor capacità di provvedere all'erogazione dei servizi richiesti. Va osservato, inoltre come nell'osservazione dei valori minimi espressi dai Cpi, essi siano più contenuti di quelli dell'altro operatore nell'area dei servizi di intermediazione (opportunità lavorative concrete, informazioni), ma più elevati nell'area delle politiche attive. Ciò conferma un posizionamento operativo dei Servizi per l'impiego nell'area funzionale dell'accesso alle politiche attive; posizionamento che, come osservato precedentemente avviene in un contesto di forti carichi di utenza e di elevati volumi assoluti di erogazione.

In generale dall'osservazione dettagliata della capacità di Cpi e Apl di soddisfacimento della domanda di servizi si evidenziano alcuni dati: il primo è che, fatte salve le differenze di capacità operativa ora evidenziate, la capacità di soddisfacimento della domanda di servizi di Cpi e Apl si distribuisce in modo tutto sommato sovrapponibile, sia in termini di sovradimensionamento che di sottodimensionamento presso i segmenti di utenza osservati.

Al netto di alcune specificità<sup>7</sup>, prevedibilmente i segmenti di utenza più spendibili e più "forti" sono quelli che ottengono le migliori *performance* relative tanto dai Cpi quanto dalle Apl e, per converso, i segmenti più deboli o con profili di occupabilità più difficili (over40, utenti in età matura, bassa istruzione, disoccupati di lunga durata) anche in relazione al mercato del lavoro (Centro-Sud), ottengono da entrambi gli operatori le *performance* peggiori.

Se a ciò si aggiungono le precedenti osservazioni in merito alla distribuzione geografica dei due diversi operatori (con le Apl presenti soprattutto nel Nord Italia) e al generale sottodimensionamento operativo del sistema (in termini di tempi di erogazione dei servizi e quota di utenza non servita), si giunge ad evidenziare *il paradosso di un sistema che si presenta più solido e attrezzato con i target più forti e più congestionato e diseconomico con quelli più deboli.*

Un sistema nel quale coesistono due facce. Una vede la compresenza di azione di Cpi e Apl allarga l'area di soddisfacimento della domanda di servizio proveniente dai segmenti di utenza più forti e in direzione dei servizi più direttamente finalizzati all'occupazione solo nelle aree più dinamiche del Paese. L'altra faccia coincide sostanzialmente con il perimetro di azione dei Cpi (poiché le Apl si concentrano su un numero limitato di profili "forti"), restringendo l'area di soddisfacimento della domanda di servizi di politica attiva proveniente dai segmenti di utenza più deboli e a rischio di marginalizzazione nel mercato del lavoro.

Il giudizio degli utenti sui servizi ricevuti risente con tutta evidenza delle peculiarità, delle asimmetrie e diseconomie che presiedono al funzionamento complessivo delle due gambe su cui poggia attualmente il sistema dei Servizi per il lavoro. Come si è osservato, il livello di domanda di servizi inevasa resta comunque elevato: nei Cpi supera il 54% della domanda complessiva (di una platea però da 1,8 a 2,2 volte maggiore delle Apl), mentre nelle Apl, meno uniformemente distribuite (soprattutto nei mercati critici), più in condizione di selezionare e segmentare l'utenza in base al potenziale espresso rispetto

---

<sup>7</sup> Non mancano delle specificità e delle eccezioni, quali le buone capacità di soddisfacimento della domanda di servizi i laureati (Apl), per disoccupati di breve durata (Cpi) e di politiche attive per disoccupati fino a 12 mesi (sempre Cpi). Una generalizzata diminuzione della capacità di risposta si osserva all'aumentare della durata della disoccupazione delle persone in cerca di lavoro.



alla domanda del mercato, il dato resta comunque importante. Tutto ciò è indice di una organizzazione diseconomica, autoreferenziale rispetto al suo mercato di riferimento.

I tempi di erogazione dei servizi sono differenziati prevedibilmente a vantaggio delle Apl, ma non in modo tale da sottrarre anche questa gamba del sistema agli interrogativi legati alla sostenibilità del sistema stesso rispetto alle esigenze contingenti.

I giudizi complessivi relativi ai Cpi (figura 2.9) sono orientati verso una media o piena soddisfazione (con quest'ultima che incide per una percentuale minima) ovvero verso l'insoddisfazione a seconda dei servizi considerati. Nel complesso il 55% degli utenti che hanno effettivamente fruito del servizio si dichiara insoddisfatto dell'opportunità lavorativa concreta offerta dal Cpi presso cui si è rivolta, mentre tale quota di insoddisfatti sale al 63,5% circa nel caso dei servizi legati alla pianificazione di un percorso di inserimento lavorativo (informazioni, orientamento, ecc.), vale a dire il più erogato tra quelli legati alle misure di politica attiva e, a ben vedere, quello attorno al quale si impernia l'attività di profilazione dell'utente e la progettazione di percorsi personalizzati di accompagnamento all'occupazione.

Sul versante opposto, soddisfano poco più della metà degli utenti la preparazione e la disponibilità del personale (54,8%), l'offerta informativa legata alla ricerca di lavoro (55,5%) e i servizi connessi all'accesso alle misure di politica attiva, come lo svolgimento di corsi di FP (52%) e di tirocini (51%). Il dislivello di giudizio tra funzioni orientative e di pianificazione da un lato, e accesso alle misure di politica attiva dall'altro accomuna – stanti le diverse proporzioni – entrambe le tipologie di operatori. In parte, tale dislivello può essere spiegato osservando la diversa natura delle funzioni considerate e il diverso output che esse offrono all'utenza che le richiede.

È possibile che il giudizio di gradimento risulti molto interlocutorio e tiepido nei confronti delle funzioni orientative poiché – se rapportate alla motivazione e all'obiettivo di trovare un impiego, che maggiormente spingono le persone a rivolgersi agli operatori – vengono considerate meno puntuali nell'indicare e nel presentare uno sbocco concreto alle persone. Viceversa, il proporzionalmente maggiore apprezzamento per i servizi di politica attiva effettivamente fruiti (corsi di formazione, tirocini, stage), può essere spiegato anche alla luce della motivazione derivante dall'aver ricevuto offerte concrete e dall'avervi potuto accedere.

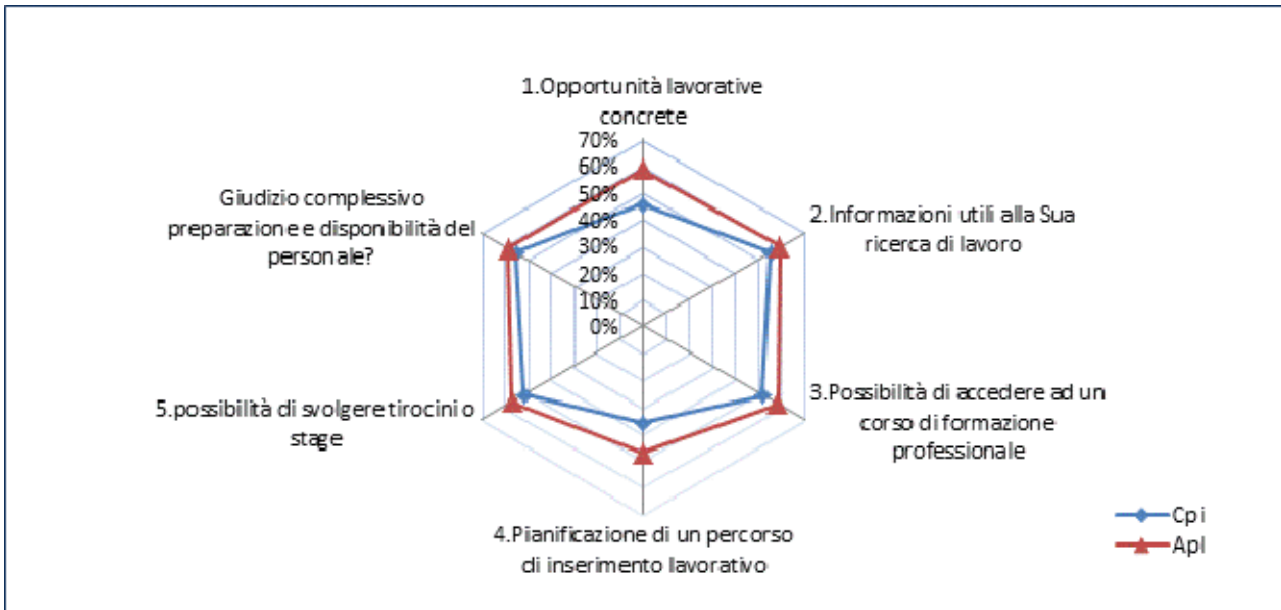
Complessivamente più soddisfatti risultano i giudizi espressi dagli utenti che hanno ricevuto servizi dalle Apl. Come è visibile nella figura 2.9 per quasi tutti i servizi i valori della media o piena soddisfazione si attestano tra il 56 e il 58% dell'utenza, compreso il giudizio sulla qualità del personale, mentre al pari di quanto osservato per i Cpi, anche in questo caso il giudizio espresso sulle funzioni di orientamento e pianificazione di percorsi individuali risulta largamente al di sotto dei valori osservati per gli altri servizi erogati, pur trattandosi del secondo servizio erogato in proporzione alla domanda complessiva: appena il 47,7% di utenti soddisfatti.

In generale, i servizi sono giudicati soddisfacenti in modo maggiore presso quei segmenti di utenza che sono beneficiari di una erogazione più intensa o concentrata rispetto agli altri da parte degli operatori presso i quali le persone si sono rivolte. Tuttavia, il giudizio espresso risente altresì della dislocazione geografica dell'utente per un combinato di fattori solo in parte attribuibile al mercato del lavoro locale e in altra parte attribuibile all'efficienza dell'operatore.





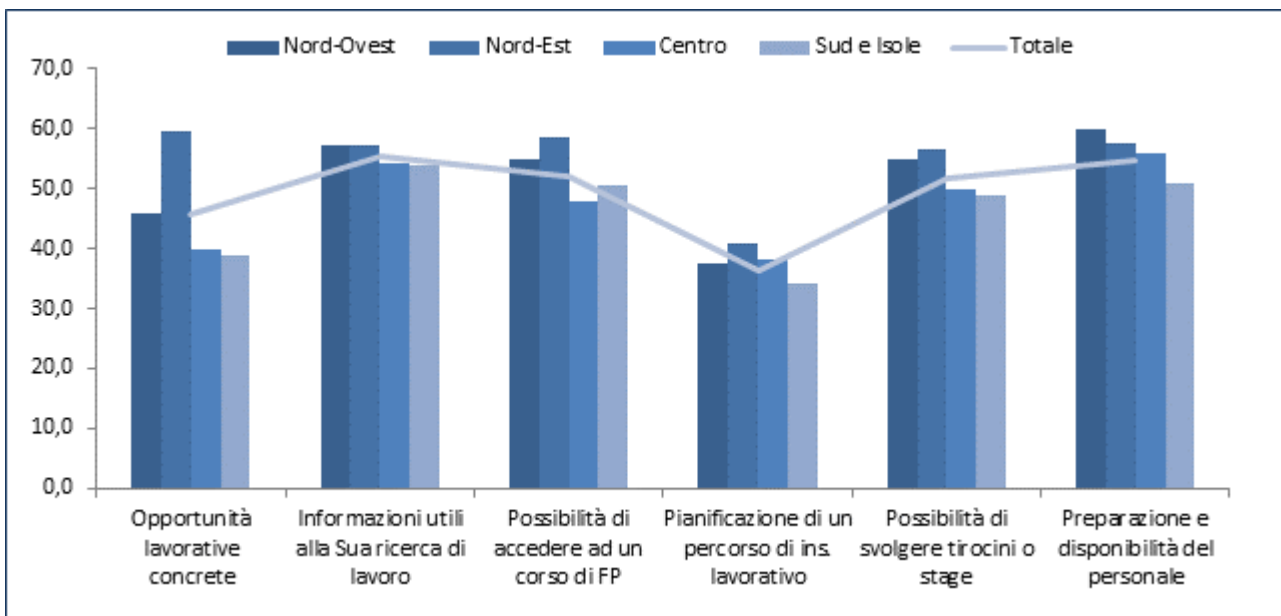
Figura 2.9 - Soddisfazione Alta e Medio Alta sul servizio fornito (incidenza utenti soddisfatti), Apl e Cpi



Fonte: Indagine Isfol- Plus 2014

Ad esempio (figura 2.10) il giudizio degli utenti dei Centri per l'impiego è vistosamente segmentato per area geografica in corrispondenza di ciascuna area funzionale e anche in rapporto alla preparazione e disponibilità del personale delle strutture visitate.

Figura 2.10 - Utenti Cpi soddisfatti del servizio ricevuto



Fonte: Indagine Isfol- Plus 2014

Con la sola e già richiamata eccezione dei servizi di pianificazione, informazione e orientamento, in tutte le aree osservate i giudizi positivi degli utenti delle regioni del Nord Italia si collocano al di sopra del

tiepido dato complessivo registrato. In relazione all'offerta di opportunità lavorative concrete, invece, si evidenzia una prevalenza di giudizi positivi solo nelle aree del Nord-Est (59,6%), lasciando intravedere una combinazione tra differenti capacità di risposta e finalizzazione dell'offerta di servizi da parte dei sistemi locali dei Cpi e incidenza dei mercati del lavoro locali.

Non di meno, anche i giudizi di soddisfazione nei riguardi delle risorse umane dei Cpi risultano distribuiti in modo decrescente da Nord a Sud, con un'incidenza delle valutazioni positive complessivamente più elevate di quelle osservabili nei singoli servizi. In questo disallineamento è possibile rintracciare – per lo meno nel vissuto delle persone – la linea che separa la potenzialità espressa dal sistema, in termini di personale a disposizione sua numerosità e preparazione, dall'effettiva capacità di risposta complessivamente dispiegata dal sistema istituzionale stesso, capacità di risposta che si avvale, oltre che del livello di professionalità e della quantità delle risorse umane, anche di elementi legati al contesto istituzionale e organizzativo di ciascuna regione e di elementi legati al contesto socio-economico nel quale essa opera.

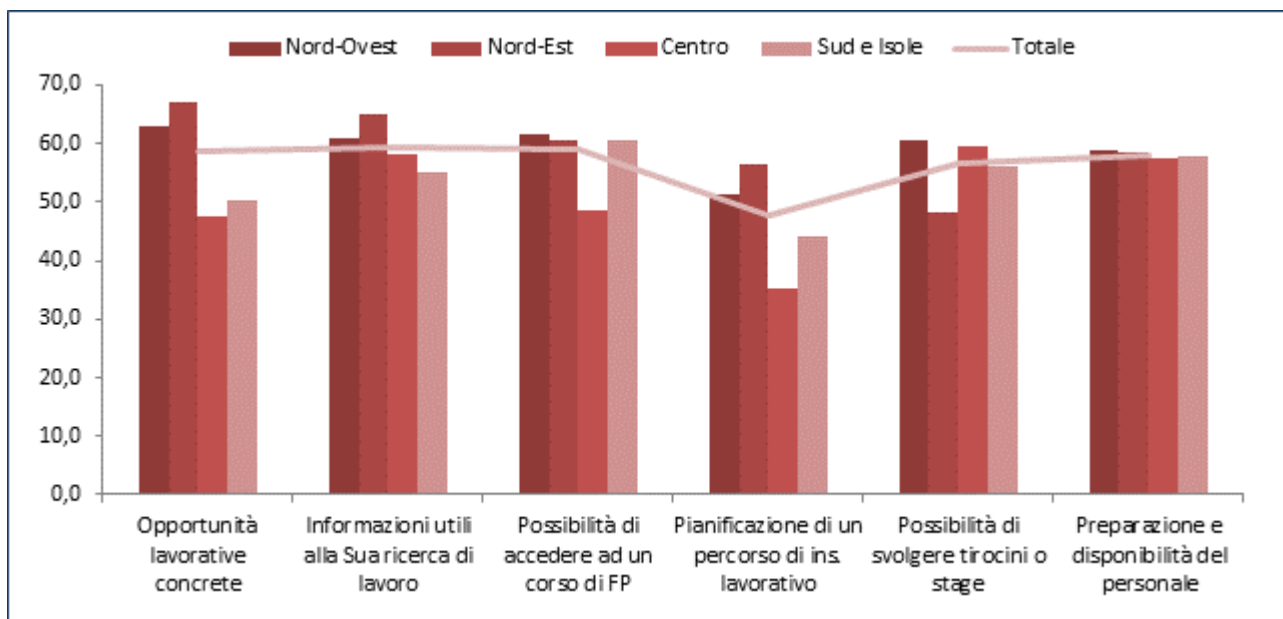
In questo senso, l'esperienza vissuta dagli utenti dei Cpi dell'ultimo anno, evidenzia che la potenzialità del sistema dei Cpi e la relativa capacità di risposta funzionale risultano allineate in generale nella sola attività di supporto informativo alla ricerca di lavoro. Per il resto, la visione degli utenti evidenzia un quadro assai punteggiato, con le utenze del Nord-Est che ravvisano buone potenzialità e buone capacità di erogazione in una gamma di funzioni che spazia dall'offerta di opportunità di lavoro, al rinvio alla formazione e allo svolgimento di tirocini; i giudizi delle utenze del Nord-Ovest e del Centro evidenziano un quadro nel quale domina una certa sottostima della risposta operativa rispetto alle potenzialità osservate presso le strutture nelle quali si sono rivolte; infine, i giudizi delle utenze del Mezzogiorno presentano le maggiori aree di scetticismo sulle potenzialità del sistema (circa il 50% soddisfatto della preparazione e disponibilità del personale) e sulle sue capacità effettive. Il sistema dei Cpi viene disegnato dal vissuto degli utenti – condensato nel loro giudizio – come un plesso scostante nella risposta operativa, segmentato per tipologia di servizi e per area geografica, nonché attinto da una certa disomogeneità sul piano della qualità del personale che vi opera. Tale disegno, a ben vedere si coniuga coerentemente con le caratteristiche che ne condizionano il profilo operativo (grandi volumi di attività, domanda di servizi generica e poco puntuale, utenze difficili, capacità di risposta bassa o medio-bassa, nel quadro di un'organizzazione asimmetrica e diseconomica rispetto al suo mercato di riferimento).

Nel caso delle Apl (figura 2.11), sebbene in un quadro generalmente più positivo di quello restituito dagli utenti dei Cpi, si osserva una segmentazione per area geografica con proporzioni non sempre costanti e che vedono in tutti i quadranti eccetto il Nord Ovest oscillazioni del giudizio degli utenti lungo le diverse tipologie di servizi: ad esempio tra le utenze del Sud, si osserva un'alternanza di giudizi positivi attorno al 60% per FP e Tirocini e di valutazioni più tiepide – tra il 45 ed il 50% – per i servizi legati all'intermediazione; tra quelle del Centro Italia si alternano giudizi poco soddisfatti nel *matching*, nel rinvio alla formazione e nella pianificazione dell'inserimento lavorativo, contro giudizi soddisfatti per il 60% degli utenti che hanno ottenuto Tirocini.



Infine, le utenze del Nord appaiono largamente soddisfatte in particolare per i servizi legati all'intermediazione, mentre risultano nettamente distanziate le utenze del Centro Sud. Si segnala d'altronde un giudizio soddisfatto e geograficamente omogeneo nei confronti del personale attivo nelle strutture visitate, ad indicare un'impressione di maggiore "solidità" delle professionalità a disposizione, rispetto a quanto osservato altrove. Ciò non toglie che – non diversamente che nei Cpi – si ravvisino scostamenti tra i giudizi espressi sui servizi ricevuti e la qualità del personale, ad indicare, seppure secondo linee di segmentazione *non sovrapponibili con quelle osservate presso i Cpi*, l'incidenza di fattori legati al contesto organizzativo, alla natura degli operatori e al contesto socio-economico.

**Figura 2.11 - Utenti Apl soddisfatti del servizio ricevuto**

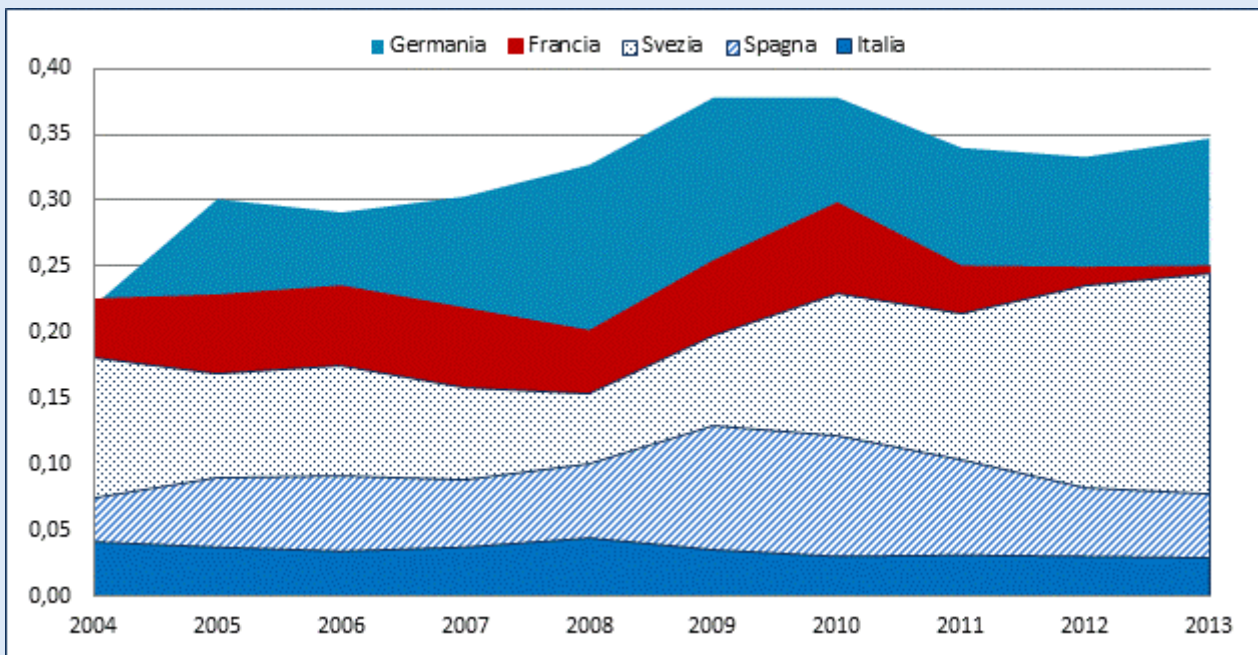


Fonte: Indagine Isfol- Plus 2014

Il tema delle risorse investite nel sistema è annoso e ogni nazione ha agito su più fronti, sia sul versante delle politiche attive che passive sia sulla infrastruttura dei Spi. Ne diamo un breve cenno nel box 4.

#### **Box 4 - Le performance dei Spi e la spesa per i disoccupati ... "relazioni pericolose"**

Una lettura comparata tra i Paesi europei (Bergamante e Marocco, 2014) mette in luce la diversa cura dedicata al sistema degli Spi: quelli con *performance* superiori hanno un altrettanto rilevante impegno economico alle spalle. Non è possibile gestire in maniera efficace i problemi del lavoro senza risorse adeguate, né c'è politica attiva che possa fare a meno di una domanda di lavoro sostenuta. Sono riportate le incidenze rispetto al Pil, dal 2004 al 2013. Non è possibile gestire in maniera efficace i problemi del lavoro senza risorse adeguate. Al crescere della spesa aumenta l'attenzione ai disoccupati.

**Figura 2.12 Spese per Servizi per il lavoro pubblici**


Fonte: Eurostat 2014

Sono riportati nella tabella 2.6 gli addetti dei Cpi in raffronto ai disoccupati nel 2007 e 2012. Su questo schema, se consideriamo i dati 2012 sulla disoccupazione relativi all'Italia (raddoppiati) o della Spagna (triplicati), la situazione diventa particolarmente allarmante (Mandrone, 2015).

L'Europa si muove sul fronte delle politiche per il lavoro a più velocità e con traiettorie differenti: da un lato ci sono i paesi proattivi, quelli che cercano di prevenire tempestivamente i problemi e, dall'altra, ci sono i paesi che vivono tutto in termini emergenziali (tipicamente quelli mediterranei). Dalle comparazioni emerge ancor più forte la necessità di un urgente restyling delle istituzioni del lavoro e in particolare del sistema degli Spi, giunto al suo "limite fisico". La dimensione del carico per addetto è aumentata molto negli anni, oltre una soglia compatibile con livelli di erogazione soddisfacenti.

**Tabella 2.6 Numero di addetti ai Cpi, consistenza e disoccupati 2007 e 2012**

	Personale	Cpi	Dimensione	In cerca 2007		In cerca 2012		Risorse 2005	Risorse 2010	Costi Spi 2005	x disocc. 2010
				d	e=d/a	f	g=f/a	(.000€)	(.000€)		
	a	b	c=a/b	d	e=d/a	f	g=f/a	h	i	l=h/d	m=i/f
<b>Germania</b>	74.099	838	88,4	3.602	48,6	2.316	31,2	6.566	9.469	€ 1.823	€ 4.089
<b>Spagna</b>	7.996	826	9,7	1.834	229,4	5.769	721,4	834	1.319	€ 455	€ 229
<b>Francia</b>	28.459	2.374	12	1.300	45,7	3.002	105,4	4.035	5.866	€ 3.104	€ 1.954
<b>Italia</b>	<b>9.989</b>	<b>539</b>	<b>18,5</b>	<b>1.506</b>	<b>150,8</b>	<b>2.744</b>	<b>274,7</b>	<b>553</b>	<b>483</b>	<b>€ 367</b>	€ 176
<b>Svezia</b>	10.248	325	31,5	296	28,9	403	39,3	528	907	€ 1.784	€ 2.251
<b>UK</b>	67.110	1.012	66,3	1.623	24,2	2.511	37,4	7.076	5.420	€ 4.360	€ 2.159

\* Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Peraltro la dirompente contingenza, che ha fatto perdere l'impiego a molte persone, è stata fronteggiata aumentando la copertura assicurativa: l'Italia, in piena crisi, ha speso 20 miliardi per le politiche passive e 5 per quelle attive (Eurostat 2012). Tutti, chi più chi meno, hanno agito su entrambe le leve. Interessante è la



composizione della spesa in politiche per il lavoro “prima e dopo” la crisi. Le politiche passive hanno preso il sopravvento sulle attive: passando da un rapporto di 3:2 (9,4Mld v/s 6,0Mld) nel 2007 a 10:2 (20,1Mld v/s 4,7Mld) per il 2011. I Paesi che hanno investito meno in “Spi e politiche attive” e più in “politiche passive” si ritrovano nelle posizioni peggiori, inchiodati tra spese socialmente ormai non più revocabili, che esauriscono le risorse, e l'esigenza di stimolo all'economia, insoddisfatta per mancanza di risorse.

### 3 LA RIFORMA DEI SERVIZI PER IL LAVORO

Conclusa l'analisi dell'evidenza empirica, può essere rilevante ricostruire quali sono le caratteristiche che, secondo il Legislatore del 2015, dovrebbe assumere, nel futuro, il Sistema dei Servizi al lavoro.

Il D.Lgs. n. 150/2015 di attuazione della legge delega n. 183/2014 (cd. *Jobs Act*) affronta la riforma delle Politiche attive del lavoro (Pal) da due diversi punti di vista, uno istituzionale e l'altro funzionale.

Dal primo punto di vista, infatti, è disposta l'istituzione, ad invarianza di spesa, dell'Anpal. L'altra novità in materia si ricava per esclusione: scompaiono infatti le Province, le protagoniste della fase del decentramento amministrativo. In particolare gli uffici attraverso cui esse erogavano i servizi per l'impiego, i Cpi divengono ora uffici territoriali delle Regioni. Va detto che, nel corso del dibattito parlamentare relativo alla legge delega era stata ventilata una soluzione organizzativa diversa, sicuramente di impossibile realizzazione posta l'esistenza di un potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia: incardinare, amministrativamente, gli ex uffici provinciali in una Agenzia nazionale "forte", in quanto dotata di funzioni di gestione diretta delle Pal.

Come si è cercato di ricostruire altrove<sup>8</sup>, l'istituzione di un Agenzia nazionale, come avvenuto in alcune – ma non tutte – nazioni europee, non costituisce certo un'idea recente, anzi si tratta dell'opzione che in Italia risultò perdente alla fine dello scorso millennio, quando invece vinse, con la cd. Riforma Bassanini, il federalismo. A più di vent'anni da quell'intervento si può osservare che quel disegno organizzativo ha dato luogo ad una Rete di erogazione delle Politiche attive per il lavoro *a macchia di leopardo* quanto a livelli di efficienza. Ciò non tanto perché si prevedeva un decentramento gestionale, quanto poiché quella rete era *acefala*: la richiamata Riforma Bassanini avevano tralasciato di chiarire nel dettaglio poteri e competenze del livello centrale, il Ministero del lavoro. In particolare nel passato il Legislatore nazionale si è sempre disinteressato a costruire strumenti di livello nazionale atti a monitorare, nel concreto, quali e quanti interventi di politica attiva fossero stati erogati dalla Rete regionale dei servizi pubblici per l'impiego e quindi le caratteristiche dell'utenza di quei servizi. Questo disinteresse verso i servizi erogati e l'utenza servita è, per così dire, certificato dal fatto che solo a partire dal 2012, con la Riforma Fornero, il sistema è stato dotato di LEP da erogarsi tramite la stessa Rete.

L'assenza di solide informazioni di livello nazionale sulle misure in concreto erogate dagli uffici territoriali ha giustificato – in parte – la seconda delle principali innovazioni contenute nel richiamato D.Lgs. n. 150/2015. Per così dire l'assenza di informazioni sui servizi e utenza è stata *equivocata* come una certificazione dell'inefficienza complessiva dell'esistente rete pubblica di erogazione ed ha spinto a promuovere l'istituzione di un *quasi mercato* quale meccanismo integrativo e/o alternativo di erogazione delle stesse misure. Secondo tale approccio, i servizi pubblici continuano cioè ad essere finanziati dalla mano pubblica, ma questa non è necessariamente anche l'erogatrice degli stessi: essa concentra piuttosto la propria attività sul *policy-making* e sul *policy-monitoring*. È attuato in questo modo il principio della rigida separazione fra le funzioni di acquirente e di fornitore delle prestazioni di interesse pubblico (*purchaser/provider split*). La promozione di un *quasi mercato* si collega, infine,

---

<sup>8</sup> Sia consentito rinviare a Marocco, 2015.



strettamente con un nuovo intervento sulla condizionalità, ovverosia sulla attivazione in particolare dei disoccupati che beneficiano del sistema di sicurezza sociale.

### 3.1 Il Management by objective e la nuova governance delle politiche attive

Il D.Lgs. n. 150, come anticipato, affronta il *punctum dolens* della precedente organizzazione delle istituzioni pubbliche di intervento sul mercato del lavoro e cioè la mancanza di una regia centrale.

In primo luogo, sono modernizzate le competenze e i poteri del Ministero del lavoro in materia. Secondo quanto era già previsto nell'ordinamento previgente, in virtù della generale potestà legislativa esclusiva statale in materia di diritti sociali, il D.Lgs. n. 150 attribuisce al Ministero il compito di fissare e verificare il rispetto dei LEP delle politiche attive da garantire su tutto il territorio nazionale. Rispetto al passato ciò che cambia è, invece, la metodologia con cui vengono fissati e verificati i LEP.

Ora, adottando strumenti tipici del cd. *Management by objective* (MBO), utilizzati per verificare, in base a indicatori quantitativi misurabili, l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici<sup>9</sup>, è previsto che il Ministero del lavoro, attraverso un decreto ministeriale *ad hoc* e previa intesa in sede di Conferenza permanente, adotti un Piano triennale di programmazione delle Politiche attive del lavoro (PAL) e un Piano annuale di fissazione degli obiettivi del periodo relativi a "riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro"<sup>10</sup>.

Si tratta, appunto, di un documento che individua gli indicatori di risultato<sup>11</sup> sulla base del quale misurare le prestazioni degli operatori della Rete: questi dovranno quindi svolgere attività finalizzate a ridurre la durata media della disoccupazione e, a tal fine, verranno individuati i tempi entro cui dovranno intervenire in favore della utenza e le quote di intermediazione da assicurare (la numerosità di disoccupati che hanno trovato un'occupazione grazie a questo canale di incontro tra domanda ed offerta).

In tal modo, rispetto alla precedente disciplina (il D.Lgs. n. 181/2000) che si limitava a cristallizzare nella Legge i *target*, la tempistica di erogazione e le misure dedicate ai *target* fissati dalla Strategia europea per l'occupazione (Seo)<sup>12</sup>, ora, in maniera più evoluta, il sistema è dotato di una

---

<sup>9</sup> Relativamente a tale sistema di misurazione dell'efficienza della PA la letteratura è sterminata. Per l'uso nell'ambito dei servizi per l'impiego si veda Oecd, 2006, 223 ss. In Italia, in materia di servizi per l'impiego si veda Sartori A., 2015, anche per i riferimenti bibliografici.

<sup>10</sup> Art. 3.

<sup>11</sup> Come confermato anche dalla previsione che attribuisce allo stesso decreto la facoltà di definire i tempi di convocazione dei diversi target di utenza, nonché i tempi e modalità di definizione dei percorsi di inserimento o di reinserimento lavorativo.

<sup>12</sup> Il cd. Processo di Lussemburgo dotava di criteri di misurabilità gli orientamenti relativi all'offerta di un "nuovo punto di partenza" a favore di giovani e disoccupati di lunga durata (e vale a dire "formazione, di riqualificazione, di esperienza professionale, di impiego o di qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale"). Si veda in proposito ad es. linee guida 1 e 2 degli orientamenti per l'anno 1999, contenuti nell'allegato alla Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999. Nelle successive fasi della stessa Seo, tuttavia, sono venute meno le indicazioni circa la tempistica di intervento delle servizi per l'occupazione, pur permanendo questi ultimi al centro della Seo (si veda da ultimo la già citata linea guida n. 7 della Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010). Una riedizione di questa impostazione metodologica la si ritrova nella recente Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01); in quest'ambito è, tra l'altro, raccomandato di "garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale".

strumentazione agile e moderna; se non altro perché, a differenza di una legge di rango primario, è un atto amministrativo (un decreto).

Accanto a questo piano generale degli indicatori di risultato, il D.Lgs. n. 150 prevede anche l'adozione di un "contratto interno di governo" (*government internal contracts*)<sup>13</sup>, ovvero sia uno strumento per disciplinare e distribuire i servizi indispensabili per il raggiungimento di quei risultati<sup>14</sup>. È infatti prevista la stipula tra Ministero e singola Regione di una "convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio". La scelta di uno strumento contrattuale per regolare i rapporti multilivello lascia presumere che la regolazione ivi fissata, posti alcuni principi immodificabili, potrebbe essere modificata nel tempo – il contratto potrebbe essere cioè temporalmente delimitato – ma anche differenziato nel contenuto: in altre parole, il Ministero potrebbe negoziare con la singola Regione obblighi gestionali di diverso tenore, adeguandoli, ad es., alla capacità della singola amministrazione.

In particolare nel decreto legislativo n. 150 i servizi, come nel passato, sono suddivisi tra compiti amministrativi e servizi specialistici avanzati. I primi, le funzioni e i compiti amministrativi, continuano ad essere decentrati e spettano alle Regioni; di regola ciò è previsto anche per i servizi avanzati di miglioramento della occupabilità dell'utenza (compreso il collocamento dei disabili e l'avviamento delle basse qualifiche)<sup>15</sup>. Il contratto stipulato tra Ministero e Regione, tuttavia, potrà prevedere una distribuzione dei compiti tra gli attori diversa da quella appena descritta. Nelle Convenzioni, difatti, i servizi specialistici, in tutto o in parte, potranno essere ceduti all'Anpal, ovvero, in via transitoria, agli operatori accreditati. In altre parole, in alternativa ai Cpi, i sottoscrittori delle convenzioni potranno concordare canali ulteriori di erogazione del servizio pubblico, prefigurando una Rete *a geometria variabile*, differenziata in via convenzionale. In un caso, mediante l'attribuzione dei compiti gestionali all'Anpal. Nell'altro, pur previsto in via transitoria, si evidenzia un *fil rouge* che, come detto, traspare in diversi punti della riforma: l'intento del Legislatore delegato di promuovere la creazione di un *quasi mercato* nella gestione delle Pal.

Sempre al fine di affrontare la questione dell'assenza di una *cabina di regia* di livello nazionale, in secondo luogo, il sistema è stato dotato di una nuova Agenzia nazionale. Pur condividendo con altre Agenzie presenti nel panorama amministrativo alcune caratteristiche, in particolare quelle relative alle modalità di copertura dell'organico<sup>16</sup>, l'Anpal possiede caratteristiche *speciali* che la differenziano dal

---

<sup>13</sup> Eichenhofer E., Westerveld M., 2005, quegli strumenti contrattuali ove, in presenza di un decentramento della gestione dei servizi, sono regolati i rapporti tra il Governo e i gestori locali che erogano i servizi all'impiego.

<sup>14</sup> Art. 11.

<sup>15</sup> L'art. 18 del decreto individua questi servizi. Rispetto alla precedente disciplina nazionale (D.Lgs. nn. 469/97 e 181/2000), non sono ricavabili molte novità, anche se appare più evoluta ed esauriente l'elencazione, per molti aspetti simile al portafoglio servizi previsto nell'ambito della Garanzia Giovani. Si tratta della "presa in carico"; orientamento al lavoro; orientamento specialistico e individualizzato (compreso il bilancio delle competenze ed l'analisi dei fabbisogni formativi); orientamento all'autoimpiego e tutoraggio; avviamento ad attività di formazione; accompagnamento al lavoro; tirocini; incentivi alla mobilità territoriale; Lavori Socialmente Utili. Inedita è, invece, la previsione di "strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti".

<sup>16</sup> Il D.Lgs. n. 300/1999, che detta la disciplina generale in materia di agenzie, stabilisce (art. 9) che la copertura del loro organico delle Agenzie avvenga mediante l'inquadramento del personale trasferito dai ministeri e dagli enti pubblici che in precedenza svolgevano le funzioni trasferite.





modello generale. In particolare all'Anpal, nonostante la diversa previsione della legge delega<sup>17</sup>, non spettano, di norma, funzioni operative direttamente rivolte all'utenza, piuttosto funzioni di «coordinamento della gestione» di politiche affidate ad altri soggetti della Rete. Come già detto, infatti, a meno che non sia diversamente disposto nelle Convenzioni sottoscritte tra Ministero e Regioni, le competenze gestionali in materia di servizi per il lavoro e le PAL sono attribuite a queste ultime.

L'elenco delle funzioni e dei compiti dell'Anpal conferma questo ruolo tecnico-operativo di secondo grado. Importante e primaria espressione di quest'ultimo ruolo è in particolare il potere generale attribuito alla agenzia di intervento sostitutivo nei confronti delle Regioni in cui i LEP non siano rispettati, o vi sia il rischio di un loro mancato rispetto. Si tratta degli interventi cd. *in sussidiarietà* e sono finalizzati a riallineare le amministrazioni bisognose ai LEP fissati a livello nazionale, proprio a garanzia di un esercizio del diritto al lavoro scevro da discriminazioni territoriali.

Ulteriore espressione del ruolo di coordinamento di secondo livello attribuito all'Anpal sono quelle previsioni del Decreto che dispongono un più spinto accentramento delle informazioni relative al mercato del lavoro e alle politiche attive, funzionale all'esercizio dello stesso potere di coordinamento.

In particolare è affidata all'Anpal la realizzazione (in cooperazione con Ministero, Regioni, Inps e Isfol) del «Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro», composto da un nodo di coordinamento nazionale e da nodi regionali, nonché dal «portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro», attraverso cui i cittadini accedono alla stessa Rete. Attraverso l'integrazione con altre preesistenti banche dati amministrative, le informazioni relative alla gestione di servizi al lavoro, politiche attive<sup>18</sup> e formazione professionale, contribuiscono a creare una sorta di *big data* delle componenti della *flexicurity* nazionale. In un unico *dataset* sono, infatti, presenti informazioni relative a flessibilità contrattuale (attraverso le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro su attivazioni, trasformazioni e cessazioni dei contratti di lavoro), ammortizzatori sociali (sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali) e, appunto, politiche attive.

La costituzione e la gestione di un così ampio patrimonio informativo, come anticipato, è funzionale alla attribuzione all'Anpal di una specifica attività di monitoraggio e valutazione in materia di «gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro nonché sui risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati a svolgere tali funzioni». In altre parole, l'Agenzia nazionale è chiamata a verificare il raggiungimento degli indicatori di risultato fissati dall'autorità di governo (il Ministero) mediante gli strumenti di MBO in precedenza analizzati, anche al fine di proporre, sulle base dei risultati della stessa attività di monitoraggio e valutazione, le opportune modifiche dei *target* e indicatori di risultato in precedenza fissati<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> L'art. 1, 4° co, lett. e, l. n. 183/2014 espressamente prevede la «attribuzione all'Agenzia di competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e ASpl».

<sup>18</sup> A tal fine è previsto che l'Anpal definisca il modello della Scheda anagrafica e professionale dei lavoratori (Sap) e le modalità di interconnessione tra Cpi e lo stesso Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. Cfr. art. 13, 3° co.

<sup>19</sup> È, infatti, espressamente previsto che: «(...) dagli esiti del monitoraggio e della valutazione (...) sono desunti elementi per l'implementazione ovvero per eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti, anche alla luce dell'evoluzione del quadro macroeconomico, degli andamenti produttivi, delle dinamiche del mercato del lavoro e, più in generale, di quelle sociali» (art. 16, 3° co., Decreto).

### 3.2 La gestione dei Spi: dalle Province ad un quasi mercato multilivello

Oltre al coordinamento di secondo livello sin qui descritto, all'Anpal spetta, infine, un ruolo di promozione, regolazione e controllo di un *quasi mercato* nazionale dei servizi per il lavoro, "alternativo" a quello gestito dalle Regioni.

Il Decreto stabilisce che, di regola: "Le regioni e le province autonome svolgono il *servizio pubblico al lavoro* (...) direttamente ovvero (...) mediante il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati". In altre parole, il servizio è erogato *in house* (tramite i Cpi), ovvero ricorrendo al mercato per un ampio spettro di queste attività<sup>20</sup>.

Funzionale alla costituzione di questo mercato è, innanzi tutto, la regolazione dello strumento di ingresso nello stesso e vale a dire l'accreditamento allo svolgimento del servizio pubblico. Rispetto al precedente regime, a testimonianza della volontà di accelerare verso questo modello di erogazione dei servizi, la novità è la creazione di un *quasi mercato* di livello nazionale. Il D.Lgs. n. 150, infatti, oltre a prevedere, come nel passato, che le Regioni definiscano propri regimi di accreditamento, riconosce alle Apl già autorizzate la facoltà di richiedere all'Anpal di essere anche accreditate "ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale". A tal fine, spetta alla stessa Anpal istituire l'"Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro", in cui sono iscritte, oltre alle Apl autorizzate, anche "le agenzie che intendono operare nel territorio di regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento". In tal caso, accanto ai sistemi regionali, se ne costituisce uno nazionale alternativo (quello costituito dalle Apl autorizzate), ovvero sostitutivo (agenzie che operano nei territori privi di regimi di accreditamento), il cui *gateway* (controllore d'accesso) è l'Anpal. Va rimarcato che, a differenza delle banche dati ricordate nel paragrafo precedente, l'iscrizione a questo albo ha effetti costitutivi e non solo informativi.

Delineata la procedura (accreditamento) che consente agli operatori di far ingresso nel *quasi mercato*, il Decreto attribuisce all'Anpal il compito di disciplinare nel dettaglio ed, eventualmente, anche gestire, un particolare strumento, finalizzato ad rinvigorire ed estendere la logica di mercato. È disposta la distribuzione di un "assegno individuale di ricollocazione" agli utenti del servizio pubblico – non a tutti in verità<sup>21</sup> – spendibile presso i Cpi o i servizi accreditati al fine di ottenere un "servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro". L'attribuzione del *voucher*, consentendo l'esercizio della libertà di scelta in ordine al soggetto cui richiedere l'erogazione del servizio pubblico, estende la logica del mercato dal versante dell'offerta anche a quello della domanda del servizio stesso.

L'Anpal, oltre a determinare "modalità operative" e "ammontare dell'assegno", è chiamato all'esercizio di altre attività, funzionali all'efficiente gestione dello strumento. In primo luogo, spetta all'Agenzia gestire il *rating* (valutazione comparativa) degli operatori, finalizzato non solo a garantire un esercizio

---

<sup>20</sup> Sono escluse le attività tipiche della *cd. presa in carico* (stipula del patto di servizio e profilazione dell'utente), che, in virtù della loro particolare delicatezza, anche in termini di risorse pubbliche, sono affidate in esclusiva all'attore pubblico. Cfr. art. 18, 2° co..

<sup>21</sup> L'art. 23 stabilisce che i percettori di NASpl, che abbiano maturato un periodo di disoccupazione superiore ai quattro mesi, possano richiedere una somma "spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro", di durata di 6 mesi, prorogabile per altrettanti, ove non sia stato consumato l'intero ammontare.



“consapevole” della libertà di scelta da parte dell’utente<sup>22</sup>, ma anche ad escludere da questo specifico *quasi mercato* gli operatori che non raggiungono i risultati ricollocativi attesi<sup>23</sup>. Inoltre, per impedire il cd. *creaming* (la scelta da parte dell’erogatore di servizi dei soggetti più facili da ricollocare), è previsto un sistema di premialità e cioè che l’attività sia remunerata “prevalentemente a risultato occupazionale ottenuto” e che l’ammontare del *voucher* sia graduato “in relazione al profilo personale di occupabilità” dell’utente servito. La specifica classe di profilazione corrisponderà ad un diverso ammontare del costo stimato del servizio, in funzione della difficoltà di ricollocazione dell’utente. Anche in questo caso il ruolo preponderante spetta all’Anpal: questa definisce la metodologia di profilazione e i costi standard, a conferma del ruolo dell’agenzia nazionale di *gateway* del *quasi mercato*.

Anche la procedura di attribuzione del *voucher* conferma la preminenza dell’Anpal, cui è affidato, per così dire, un ruolo suppletivo in caso di incapacità degli uffici regionali di attivarsi entro tempi certi. Di norma, difatti, si prevede che l’istanza per ottenere l’assegno sia presentata dall’utente presso il Cpi, che ha effettuato la cd. presa in carico; tuttavia, in alternativa, si dispone che il *voucher* sia attribuito dall’Anpal direttamente, ove i Cpi falliscano nel convocare gli utenti entro un termine fissato per legge<sup>24</sup>. Nelle Regioni meno efficienti nell’adempiere nel termine, ovvero in quelle ove questa platea soggettiva sia particolarmente estesa rispetto alla capacità degli uffici territoriali, la procedura di attribuzione dell’assegno, gestita centralmente, potrebbe sostituire l’intervento regionale.

L’accelerazione così impressa allo sviluppo di questo *quasi mercato*, in sostanza gestito telematicamente al centro, disvela, se si tiene conto del *target* di riferimento – si ribadisce i titolari di NASpI, disoccupati da almeno 4 mesi – l’altro obiettivo tipico degli stessi *quasi mercati*: accelerare, tramite il coinvolgimento di ulteriori soggetti (gli operatori accreditati), il reingresso nel lavoro dei titolari di sussidi di disoccupazione, che pesano sul sistema di sicurezza sociale. È prevalente in sostanza l’esigenza di ottenere risparmi di risorse pubbliche, affidando l’attivazione di questa utenza ad operatori specializzati, anche al fine di velocizzare l’applicazione della condizionalità, il regime di decadenza dai trattamenti di disoccupazione in caso di disoccupazione involontaria. La nuova disciplina della condizionalità

A questo ultimo scopo, il D.Lgs. n. 150 interviene nuovamente sulla condizionalità. Questo principio, in realtà, non ha mai avuto fortuna attuativa, anche perché, solo di recente, la questione si è posta, una volta adeguati, veramente, “alle esigenze di vita” gli importi del trattamento base di disoccupazione<sup>25</sup>. La stessa Riforma Fornero era intervenuta in materia, ma, a testimonianza che neanche quella disciplina era *seria*, il regime di decadenza continuava ad essere sterilmente severo: qualsiasi tipo di violazione degli obblighi di attivazione determinava la secca perdita del sussidio.

---

<sup>22</sup> La valutazione comparativa dei soggetti erogatori è svolta dall’Anpal con riferimento agli «esiti di ricollocazione raggiunti nel breve e nel medio periodo per ogni profilo di occupabilità» e i risultati sono resi pubblici e distribuiti ai Cpi.

<sup>23</sup> È attribuito all’Anpal un potere di segnalazione degli «elementi di criticità» riscontrati ed un correlativo onere di correzione in capo agli operatori segnalati. Decorso un anno dalla segnalazione, ove le criticità permangano, l’agenzia nazionale è legittimata a valutare la «revoca dalla facoltà di operare con lo strumento dell’assegno di ricollocazione».

<sup>24</sup> Questo articolo dispone che, trascorsi 60 giorni dalla data di registrazione presso il Sistema informativo, il disoccupato che non sia stato convocato dai centri per l’impiego ha diritto a richiedere direttamente all’Anpal l’assegno di ricollocazione.

<sup>25</sup> Si tenga conto che solo a seguito del cd. Protocollo *welfare* del 23 luglio 2007, l’indennità di disoccupazione ordinaria raggiunge livelli comparabili con altri paesi europei, quanto a durata (8 mesi per i soggetti con età anagrafica inferiore a 50 anni e 12 mesi per i soggetti con età pari o superiore) e tasso di rimpiazzo (60% della retribuzione perduta, a scendere).



Una delle principali novità della riforma del 2015 la si ritrova proprio qui: la condizionalità, finalmente, viene declinata a seconda dell'obbligazione che il disoccupato non adempie e sono, di conseguenza, graduati gli effetti sanzionatori in termini di riduzione dell'indennità. Assai riassumendo, quattro attività, dettagliate nel patto di servizio, sono richieste nel caso in cui l'utente sia titolare di un qualsiasi ammortizzatore sociale: rispondere alle convocazioni ed agli appuntamenti con il responsabile del progetto di attivazione; partecipare alle iniziative di orientamento al lavoro concordate; frequentare regolarmente le iniziative di formazione, anche *on the job*; accettare le offerte di lavoro congrue. Il mancato rispetto di questi obblighi è punito progressivamente, determinando una graduale riduzione del trattamento, sino al suo totale azzeramento. I primi due impegni, e quindi la loro violazione (assenza agli appuntamenti e alle iniziative di orientamento), sono considerati meno gravi e ciò giustifica una progressione sanzionatoria attenuata (alla prima violazione, decurtazione di un quarto di mensilità del sussidio; alla seconda, una mensilità e, infine, decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione in caso di ulteriori violazioni). In successivo ordine di importanza, è punita, con maggiore severità, la non regolare partecipazione alle iniziative di formazione e riqualificazione professionale (alla prima violazione, decurtazione di una mensilità, alle successive, decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione). Ora solo la mancata accettazione di un'offerta di lavoro congrua, sintomatica della non disponibilità ad attivarsi, determina immediatamente la massima sanzione (decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione) e, di conseguenza, l'impossibilità temporanea (2 mesi) di accedere ai programmi di attivazione<sup>26</sup>.

La seconda, e positiva, novità del D.Lgs. n. 150/2015 riguarda questa nozione: trova, difatti, nuovamente riconoscimento l'elemento della "coerenza con le esperienze e le competenze maturate" in precedenza dal lavoratore. È così salvaguardato il capitale umano accumulato e, auspicabilmente, si funzionalizzano le PAL al miglioramento di quest'ultimo, tramite un suo adeguamento, in coerenza con le finalità originarie delle stesse politiche attive. Il Ministero del lavoro, nel determinare la congrua offerta di lavoro con apposito decreto, dovrà tener conto non solo, come nel passato, di parametri retributivi e logistici (l'ultima retribuzione e la distanza con il domicilio), ma anche, adeguandolo alla durata della disoccupazione, dell'investimento formativo e professionale realizzato. In passato, invece, già a partire dal 2004, questo investimento non era stato più salvaguardato dall'ordinamento, perché era prevalso, in uno sterile tentativo di attuare la condizionalità, un, probabilmente incostituzionale, approccio sanzionatorio di *work first*, imponendo la disponibilità ad accettare un *lavoro purchessia*, parametrato cioè solo su requisiti quantitativi (retribuzione e distanza) e non qualitativi.

---

<sup>26</sup> In questo caso l'utente non può effettuare una nuova registrazione al Portale prima che siano decorsi due mesi.



## CONCLUSIONI

Infine - alla luce del lavoro di analisi e valutazione, sia delle evidenze empiriche che normative, considerando la struttura dei Spi presente nel paese e le criticità specifiche dei mercati del lavoro locali - proponiamo alcune riflessioni e proposte operative per rispondere alle naturali istanze che emergono a conclusione di questo percorso.

Prima riflessione. La meccanica della ricerca di lavoro prevede prima una fase di *searching* e poi una di *matching*, ovvero un percorso di *inter-transizione* continuo che, ormai sempre più frequentemente, non si esaurisce nel primo impiego, ma rimane vivo nel tempo. Anzi, si potrebbe dire che le ultime novità disciplinari in tema di flessibilità in uscita (cd. contratto a tutele crescenti), per espressa ammissione, dovrebbe/potrebbe aumentare tali transizioni. Proprio questa relazione cittadino-Spi è un punto su cui riflettere.

I servizi non sono una *rehab*: un pronto soccorso lavorativo. Al contrario dovrebbero diventare per il cittadino uno strumento - un *tool* di navigazione tra istruzione, formazione, lavoro - e quindi vanno intesi come un partner di tutta la vita attiva, potremmo dire *Long Life PES* (*presa in carico* permanente da parte Spi). Infatti il fine ultimo, implicito, dev'essere tenere alto il livello di appeal sul mercato del lavoro, la c.d. *occupability*. Si propone l'idea per cui l'individuo debba avere un partner che lo aiuti a trovare la *giusta via* nella vita attiva. In altre parole l'intervento delle istituzioni pubbliche in questo campo dovrebbe ispirarsi, come si suggerisce in sede comunitaria, ai cd. mercati del lavoro transizionali (Gazier, Gautié, 2009). Secondo tale approccio questi mercati non vanno più considerati frutto di uno statico processo di aggiustamento tra domanda ed offerta, ma appaiono costellati dalle "transizioni" che si producono nella carriera lavorativa dei soggetti; alla più tradizionale "transizione" occupazione-disoccupazione, se ne affiancano altre verso detto mercato, al suo interno ed esterno e viceversa (dalla scuola al lavoro, dall'orario pieno al quello parziale, dal lavoro alle varie forme di congedo riconosciute dall'ordinamento, ecc.). Proprio, questa consapevolezza suggerisce la necessità di rivedere il ruolo degli Spi per proteggere e sostenere, dinamicamente, i cittadini durante queste transizioni dentro, all'interno e all'esterno del mercato del lavoro.

Pertanto il rapporto *Long Life PES* deve iniziare quando il cittadino è ancora a scuola, deve continuare nella fase di posizionamento nel mercato e poi in quella di consolidamento e mantenimento (formazione continua) della sua appetibilità lavorativa. In buona sostanza, va introdotta la figura del "referente lavorativo" che, come un *medico condotto*, magari non risolve il problema, non trova la cura, ma ti indirizza, ti prescrive gli esami, ragiona con te su quali possono essere le cause del problema e, così facendo, iniziate a trovare insieme la soluzione. Un coach che ti segue negli anni, nelle transizioni (scelte scolastiche, scuola-lavoro, intermediazione e ricerca, lavoro-lavoro,) nella evoluzione occupazionale (carriera, rientro dalla maternità, formazione) o nei problemi (diritti, maternità, retribuzioni, salubrità, ecc.). Il suo ruolo si concluderà con la modulazione dell'impegno lavorativo precedente il ritiro dal lavoro e contribuirà pure a sostenere la partecipazione di determinati target



“speciali” della popolazione (si pensi alle donne, ai disabili, agli stranieri) e alla effettiva fruizione di tutele e diritti (salubrità, maternità, malattia, retribuzioni, orari).

Seconda considerazione. Ormai, il sistema delle politiche attive, ed in particolare il suo braccio operativo, la rete di Spi, sono davanti ad una scelta di campo: innovare il “processo” o il “prodotto” (o entrambi). In altre parole: cambiare quello che si fa o farlo diversamente. Premesso che la dotazione di risorse economiche ed umane attuale è inadeguata a svolgere sia una funzione che l'altra, ancora poco o nulla si è detto del “nuovo prodotto”, sull'attività di sostegno, indirizzo, orientamento, innovazione e finanziamento del lavoratore, di tutti coloro che a vario titolo pensano di meritare le attenzioni, le cure, dei Spi. Non si tradisca lo spirito della riforma: innovando solo il “processo” si sta facendo un *passo indietro* – un *sms* o una *e-mail* al posto delle lettere di chiamata – ma il “prodotto” resta sostanzialmente lo stesso; il servizio non cambia e non si realizza l'auspicio comunitario che vuole *migliori servizi e nuove funzioni*. Il ruolo dei Spi va riempito di contenuti, funzioni e capacità d'intervento.

Queste due considerazioni hanno immediati addentellati operativi, cui ha cercato di dare risposta il più volte richiamato decreto n. 150. Se l'operatore dei Spi, deve veramente divenire come un *medico condotto* che prescrive la cura, ma non necessariamente la eroga, allora è opportuno, come stabilisce la Legge (cfr. art. 18, 2° co. D.Lgs. n. 150/2015), che la profilazione degli utenti e il patto di servizio siano gestite in via esclusiva dallo stesso servizio pubblico. Peraltro, le nostre analisi dimostrano che la crisi del mercato del lavoro ha riverberato sul sistema dei servizi tutta la domanda e le aspettative di una offerta di lavoro assai provata. Sono stati infatti oltre 4,6 milioni le persone che nei dodici mesi precedenti la rilevazione Plus 2014 si sono rivolte ai Servizi per il lavoro (Cpi e Apl) e, nel dettaglio, le Apl sono state investite negli ultimi 12 mesi da un milione di persone, più del doppio (ben 2,5 milioni) si sono rivolti ai Cpi e poco più di un milione ha utilizzato entrambi i servizi.

Ma i Cpi riusciranno a profilare un'utenza così vasta e stipulare altrettanti patti di servizio? Piuttosto che *aprire al mercato* anche queste due attività, visto che tracciano i confini del servizio pubblico, sarà pertanto fondamentale che l'Anpal avvii, il più celermente possibile, il “Portale nazionale delle politiche del lavoro” e che, quindi, divenga subito operativa la DID telematica<sup>27</sup>: sono questi indispensabili e propedeutici strumenti informatici potranno consentire di alleviare l'impatto di un'utenza che potrebbe continuare ad essere sostenuta. Allo stesso modo è imprescindibile definire al più presto la metodologia di profilazione. Anche questo strumento potrebbe alleviare i carichi di lavoro dei Cpi: l'individuazione dei *job ready*, attraverso questa procedura, dovrebbe consentire di orientare le attività che comportano i maggiori aggravii in termini di carichi di lavoro solo in favore di chi ha meno *attach* con il mercato del lavoro. In altri paesi, a titolo esemplificativo, si è scelto di erogare ai soggetti profilati *job ready*, almeno inizialmente, solo servizi on line<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> L'art. 19, D.Lgs. n. 150/2015 prevede che lo stato di disoccupazione sia attribuito a chi si registra telematicamente presso il Portale delle politiche del lavoro, al fine di prestare la vecchia DID.

<sup>28</sup> Gli utenti vengono presi in carico dai servizi per l'impiego locali (WERKpleinen) e ricevono un supporto che si intensifica con il passare dei mesi di disoccupazione (servizi di base offerti nei primi tre mesi, supporto rinforzato allo scadere dei 3 mesi e dei 6 mesi di disoccupazione). Da ultimo si è previsto che durante i primi tre mesi di disoccupazione vengono erogati solo servizi *on-line*,



Quanto appena detto si collega con i tre indicatori di *performance* dei Servizi al lavoro che, come detto, dovranno essere fissati dal Ministero del lavoro nel Piano delle Politiche attive: la “riduzione della durata media della disoccupazione”; i “tempi di servizio” e la “quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro”.

Partiamo dall'ultimo indicatore. La fissazione di quest'ultimo non potrà prescindere, innanzi tutto, dalle quote di intermediazione “attuali”: stando ai dati Plus la quota di persone che tra il 2013 e il 2014 ha trovato lavoro attraverso il sistema dei Cpi sfiora il 4%, percentuale di poco inferiore a quella degli altri canali formali (le agenzie di somministrazione intermediano il 5,2% degli occupati e le scuole, l'università e gli IFP il 4,1%). Peraltro, il *matching*, di per sé, è un indicatore “spurio” per valutare l'efficienza dei servizi per il lavoro (Bergamante, Marocco, 2014): è necessario considerare come e quanto si riescano a collocare le sole “persone in cerca di occupazione” (e non tutti coloro che hanno prestato la DID telematica); si aggiunga che neanche il *Jobs Act*, a differenza di quanto accade in altri paesi, ha previsto un obbligo per i datori di lavoro di registrare le *vacancy* che, invece, rappresentano l'indicatore più esplicativo dell'attrattività dei servizi per l'impiego.

Peraltro, concentrando l'attenzione sulla “quota di intermediazione” in ottica analitica passa in secondo piano la questione più rilevante complessivamente: è urgente contrastare l'intermediazione informale e le sue scorie (inefficienze, familismo, distorsioni ed è una erosione delle posizioni migliori). Ciò si potrebbe realizzare condizionando gli incentivi e i contributi alle *vacancies* piuttosto che al lavoratore. Ovvero erogarli solo per le assunzioni palesi o per le selezioni pubbliche, magari in collaborazione con i Cpi (come garante). Ciò rappresenterebbe una misura più strutturale, equa ed incisiva di altre. Non vuol essere un ritorno al passato, ma solo una nuova prospettiva: il mercato del lavoro è un iceberg sommerso per 2/3. È necessario portare alla luce l'intermediazione non palese, informale, carsica, familiare, piuttosto che ragionare sulle “briciole”. Se la “quota di intermediazione” rappresenterà un parametro da considerare nella definizione e valutazione delle *performance* dei Spi allora è necessario dotare i servizi di strumenti per rendere questo obiettivo non velleitario.

Infine, una semplice misura per aumentare l'empatia cittadino-istituzioni, potrebbe essere prevedere – quale che sia il driver – un sistema di feedback da parte degli utenti, di chi assume e di valutatori indipendenti che determini un ranking degli operatori, per garantire *qualità alta e uniforme* dei Cpi, delle agenzie private, e degli operatori accreditati ovvero delle politiche attive. Ciò va integrato con una valutazione d'impatto per verificare se le risorse impiegate abbiano migliorato le *performance* delle persone coinvolte. È perciò indispensabile, per capire l'efficacia degli interventi, una seria analisi degli effetti e un'affidabile valutazione delle misure, per evitare che le risorse vadano disperse o usate per la gestione del sistema. Spunti in questo senso, come visto, sono presenti nella Riforma del 2015, affidando all'Anpal questi compiti imprescindibili. Posto che la costruzione e posa in opera di questi strumenti, richiede competenze tecnico-scientifiche elevate, non facilmente reperibili all'interno della PA, si tratta di verificare la capacità dell'agenzia di attrarre e/o formare il capitale umano dotato di queste indispensabili competenze.

---

seguiti da un servizio di *coaching* (al 3° mese e entro il 12°) e un'attivazione obbligatoria dopo 12 mesi. Per maggiori approfondimenti vedi Canal, 2016.



Quanto alla fissazione dell'indicatore relativo ai "tempi di erogazione" del servizio al lavoro, i dati Isfol Plus mostrano che, se la presenza di un sistema misto pubblico-privato ha positivamente ampliato l'utenza di quanti si rivolgono ai canali formali, rimane comunque che i due sistemi riescono a prendere in carico e processare con successo al massimo la metà della domanda complessiva loro rivolta. Comunque i dati non migliorano se si prende in considerazione solo l'utenza effettivamente servita, vale a dire quel 45-55% di utenti (rispettivamente nei Cpi e nelle Apl) che ha ricevuto il servizio richiesto: il confronto con i *tempi di erogazione* dei servizi previsti dalla normativa previgente (il D.Lgs. n. 181/2000) mostra che non più di un terzo dei "clienti" dei Cpi ha ricevuto il servizio nei tempi previsti; peraltro se, solo a scopo di comparazione, si applica la stessa tempistica all'operatore privato, il dato è appena migliore (non più del 42% dei clienti delle Apl dichiara di aver ricevuto il servizio richiesto con quella stessa tempistica).

L'ultimo indicatore ("riduzione della durata media della disoccupazione") probabilmente deve essere letto alla luce della volontà del Legislatore di ridurre, via via, i periodi di disoccupazione per chi percepirà un sussidio pubblico. Ciò sarà senz'altro favorito dalla nuova disciplina della condizionalità, che, come in precedenza descritto, grazie alla previsione di effetti sanzionatori graduati, rende più realistica l'attuazione di questo meccanismo.

L'indicatore è importante per ovvi vincoli di bilancio, ma rappresenta anche un elemento imprescindibile al fine di ridurre al minimo il rischio della cd. trappola di disoccupazione ("dipendenza" di chi è senza lavoro dai benefici sociali).

Da questo punto di vista va rilevato che l'incidenza della disoccupazione di lunga durata continua a crescere: nel 2014 ha superato il 60% della disoccupazione totale (Istat, 2015), mettendo in evidenza la dimensione strutturale del fenomeno, con rilevanti sprechi della qualità del capitale umano e della spendibilità delle competenze professionali degli individui. Anche i dati Isfol Plus mettono in luce come la lunga crisi abbia reso più macchinosa e complessa la ricerca di un lavoro: l'attesa per trovare un lavoro è mediamente di 17 mesi, la ricerca attiva è cresciuta, mentre le offerte di lavoro nei 30 giorni precedenti l'intervista si sono ridotte sensibilmente. In questo contesto va rimarcato che il livello di disponibilità e di accettazione delle persone in cerca è aumentato, ma è cresciuto anche il numero di persone uscite dalla forza lavoro perché ormai logorate e scoraggiate da un mercato del lavoro asfittico che non offre opportunità di lavoro.





## BIBLIOGRAFIA

- BARONIO G., D'ONOFRIO M., LANDI R. (a cura di), *Strumenti e strategie di attivazione nei sistemi locali per il lavoro. Monitoraggio Spi 2000-2007*, Roma, Isfol (I libri del Fondo sociale europeo), 2008
- BERGAMANTE F., MAROCCO M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Isfol, 2014 (Isfol Occasional Paper, 13)
- CANAL T., *Italia tra Jobs Act ed Europa 2020 – Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015*, (I libri del Fondo sociale europeo), Del Gallo, Spoleto, 2016
- EICHENHOFER E., WESTERVELD M., *Contractualism: A Legal Perspective*, in SOL E., WESTERVELD M. (a cura di), *Contractualism in employment service*, Kluwer Law international, The Netherlands, 2005
- GAZIER B., GAUTIE J., The "Transitional Labour Markets" Approach: Theory, history and Future Research Agenda, Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, 2009
- GILLI D., LANDI R. (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei Centri per l'impiego 2005-2006*, Roma, Isfol, n. 1, (Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego), 2007
- GILLI D., LANDI R., (2006) *Verso il lavoro: organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici per cittadini e imprese nel mercato del lavoro: monitoraggio 2004-2005*, Roma, Isfol, (Temi e strumenti, Studi e ricerche), 2006
- ISFOL, Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale: triennio 2009-2011, in <http://goo.gl/oDflon>
- ISFOL, *Garanzia Giovani: Prime analisi sui giovani presi in carico e sul sistema di profilazione degli utenti*, 2015 in <http://goo.gl/baaZq8>
- ISTAT, *Rapporto annuale 2015 – La situazione del Paese*, in <http://www.istat.it/it/archivio/159350>
- LISO F., *Analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003: spunti di riflessione*, in WP C.S.D.L.E., "Massimo D'Antona".IT, n. 20, 2004
- LISO F., *I servizi all'impiego*, in Garofalo D., Ricci M. (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006
- MANDRONE E., *La garanzia giovani e il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego*, "Economia&Lavoro", 1 (1), 143-168, 2015
- MANDRONE E., *La ricerca del lavoro in Italia: l'intermediazione pubblica, privata e informale*, "Politica economica", 83-123, 2011
- MELICIANI V., RADICCHIA D., *Informal networks, spatial mobility and overeducation in the Italian labour market*, "The Annals of Regional Science", Volume 56, Issue 2, pp. 513-535, 2016
- MANDRONE E., RADICCHIA D., *La ricerca di lavoro: i canali di intermediazione e i Centri per l'impiego*, Studi\_2/2011 ISSN 1974-4978, 2011
- MAROCCO M., *Uno spettro si aggira per il mercato del lavoro: l'Agenzia Nazionale per l'occupazione in una prospettiva de iure condendo*, in Gottardi D., Bazzani T. (a cura di), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 191
- MELICIANI V., RADICCHIA D., *The informal recruitment channel and the quality of job-worker matches: an analysis on Italian survey data*, Industrial and corporate change, 2010



- LOXHA A., (2014), *Advanced Profiling of Unemployment in Public Employment Services. A Critical Review of Oecd Experiences and applications for Western Balkans*, Vienna, March 4, 2014
- OECD, *Employment Outlook. Public Employment Services: Managing Performance*, Parigi, 2006
- PISTAFERRI L. (1999), *Informal networks in the Italian labor market*, "Giornale degli economisti e annali di economia", 1999, vol. 58, 3-4, pp. 355-375
- SARTORI A., *Le reti nel mercato del lavoro: le esperienze europee*, in GOTTARDI D., BAZZANI T. (a cura di), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, ESI, Napoli, 2015
- PIRRONE S., SESTITO P. (2006), *Disoccupati in Italia: tra Stato, regioni e cacciatori di teste*, Il mulino, Bologna
- TIRABOSCHI M. (2015), *Il contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 4, 2015