

**COMMISSIONE XI**  
**LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**  
**RESOCONTO STENOGRAFICO**  
**INDAGINE CONOSCITIVA**

9.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 SETTEMBRE 2014**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CESARE DAMIANO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Cicciomessere Roberto, <i>Ricercatore a contratto ed esperto di valutazione dei centri per l'impiego</i> .....	11, 18, 19, 21
Damiano Cesare, <i>Presidente</i> .....	3	Colasanto Michele, <i>Professore di sociologia economica presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano e presidente dell'Agenzia del lavoro della provincia di Trento</i> .....	14, 15, 20, 21
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DEI SERVIZI PER IL MERCATO DEL LAVORO E SUL RUOLO DEGLI OPERATORI PUBBLICI E PRIVATI:</b>		Cominardi Claudio (M5S) .....	18
<b>Audizione di rappresentanti di Unioncamere:</b>		Dell'Aringa Carlo (PD) .....	15, 17, 20
Damiano Cesare, <i>Presidente</i> .....	3, 6	Tinagli Irene (SCpI) .....	18
Dell'Aringa Carlo (PD) .....	6	Tripiedi Davide (M5S) .....	16
Gagliardi Claudio, <i>Segretario generale di Unioncamere</i> .....	3	<b>ALLEGATI:</b>	
<b>Audizione di esperti della materia (Tito Boeri, Roberto Cicciomessere, Michele Colasanto).</b>		<b>ALLEGATO 1:</b> Documentazione presentata dai rappresentanti di Unioncamere .....	22
Damiano Cesare, <i>Presidente</i> ....	7, 15, 16, 18, 21	<b>ALLEGATO 2:</b> Documentazione presentata da Tito Boeri .....	62
Boeri Tito, <i>Professore di economia presso l'Università commerciale « Luigi Bocconi »</i> .	7, 19	<b>ALLEGATO 3:</b> Documento presentato da Roberto Cicciomessere .....	68
		<b>ALLEGATO 4:</b> Documento presentato da Michele Colasanto .....	126

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
CESARE DAMIANO

**La seduta comincia alle 14.20.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti  
di Unioncamere.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati, l'audizione di rappresentanti di Unioncamere.

Ringraziamo il dottor Claudio Gagliardi, Segretario generale, la dottoressa Tiziana Pompei, Vicesegretario generale, il dottor Domenico Mauriello, funzionario, e il dottor Guglielmo Labor, dirigente dell'ufficio stampa. Avverto che i rappresentanti di Unioncamere hanno messo a disposizione della Commissione un documento (*vedi allegato 1*), di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Do quindi la parola al Segretario generale di Unioncamere, Claudio Gagliardi.

CLAUDIO GAGLIARDI, *Segretario generale di Unioncamere*. Grazie, presidente. Ringrazio la Commissione per questa opportunità di intervenire nell'ambito di

questa indagine conoscitiva che a nostro parere costituisce un passaggio importante per consentire una più efficace programmazione degli interventi attraverso i quali favorire il superamento del problema occupazionale.

Mettiamo a disposizione della Commissione un documento, che mira essenzialmente a sottoporre alla vostra attenzione un contributo di conoscenza e di dati che parte dall'esperienza delle Camere di commercio e alcune proposte nell'ambito dell'analisi che da anni conduciamo sul mercato del lavoro su un elemento fondamentale: come intervenire in maniera organica per superare le numerose asimmetrie di cui soffre il nostro mercato del lavoro.

Il fatto che, nonostante l'attuale situazione di difficoltà anche e soprattutto sul versante occupazionale, che negli ultimi anni fa registrare una flessione importante della domanda di lavoro espressa dalle imprese, si debba ancora registrare un disallineamento tra ciò che le imprese ricercano e ciò che il mercato del lavoro riesce a garantire in termini di offerta è un problema annoso che si riscontra a livello internazionale, ma nel nostro Paese è particolarmente grave.

Unioncamere lo rileva attraverso un sistema di indagine ormai quasi ventennale, realizzato in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il sistema informativo Excelsior, che rileva in maniera continuativa, ormai ogni tre mesi, presso le imprese italiane di tutti i settori economici e di tutte le dimensioni la domanda di lavoro che esse esprimono, le difficoltà che incontrano e i profili professionali che stanno cercando.

Da questo tipo di indagine emerge come ancora oggi, benché in fortissimo calo rispetto al passato, le imprese

non riescano a realizzare circa il 10 per cento delle assunzioni che vorrebbero proprio a causa del disallineamento tra la domanda e l'offerta.

La documentazione che depositiamo evidenzia tre livelli di questo disallineamento su cui sarebbe utile intervenire, a cominciare da un disallineamento che riguarda il tema delle competenze. Le imprese manifestano difficoltà a trovare i profili professionali di cui hanno bisogno, perché i profili professionali che si presentano alla selezione dal punto di vista delle competenze, della preparazione e dell'esperienza non hanno caratteristiche tali da assicurare un efficace inserimento nel mercato del lavoro.

Tra i tanti dati che troverete nella documentazione ve ne cito uno eclatante. È vero che è diminuita la difficoltà di reperimento in generale, ma le imprese giudicano di difficile reperimento il 20 per cento dei profili professionali ricercati con una qualificazione universitaria, quindi c'è un disallineamento di competenze.

Viene quindi chiamato in causa il sistema della formazione. Se si vuole intervenire efficacemente sul mercato del lavoro, bisogna intervenire contemporaneamente sul sistema della formazione, per metterlo in condizione a tutti i livelli, dalla formazione professionale alla formazione universitaria, di conoscere la domanda delle imprese.

Per far questo, serve un lavoro continuativo di profilatura delle caratteristiche delle imprese (imprese esportatrici, imprese innovatrici, imprese dei diversi settori economici). Nel nostro Paese è necessario un sistema organico, che in maniera integrata con il sistema della formazione permetta di reperire questa informazione.

Il secondo disallineamento conseguente al primo è il disallineamento nell'orientamento. Se è vero che è difficile reperire il 20 per cento dei laureati e la difficoltà è collegata alla carenza di competenze, abbiamo invece un 17 per cento di richieste delle imprese per le quali le carenze sono collegate a una difficoltà di offerta, quindi non si trovano lavoratori con quelle caratteristiche o strutture in grado di for-

marli, quindi disallineamento delle competenze e disallineamento dell'orientamento.

Il terzo disallineamento, che voi conoscete sicuramente anche perché altre audizioni lo hanno messo in evidenza, riguarda i canali attraverso cui si aiuta il mercato del lavoro a far incontrare domanda e offerta. Mentre normalmente gli indicatori che avete a disposizione riguardano i canali che seguono le persone in cerca di occupazione, il nostro apporto riguarda i canali che l'impresa utilizza per trovare i propri collaboratori.

Il 62 per cento dei canali ancora oggi seguiti dalle imprese è rappresentato da canali di natura informale, e questo denuncia un problema eclatante, mentre i centri per l'impiego riescono a intermediare quote che si aggirano tra il 2 e il 3 per cento dell'occupazione. Se, in generale, i dati che abbiamo anche da altre fonti indicano un 4 per cento di occupati che trova lavoro attraverso i centri per l'impiego, quando consideriamo il dato dal punto di vista delle imprese, l'utilizzazione di questo canale risulta inferiore.

Il problema rilevante da sottolineare a proposito dei canali di assunzione è legato all'importanza del canale dei tirocini e degli *stages*, pratica che in Italia riguarda ancora una quota molto contenuta dei giovani sotto i 29 anni. Solo il 4 per cento delle persone in questa fascia di età fa pratica in azienda attraverso questi canali, mentre a livello europeo abbiamo quote almeno triple di giovani che accedono a questi canali (12,9 per cento).

Abbiamo esempi particolarmente efficaci come il mercato del lavoro tedesco, dove il 22,1 per cento dei giovani sotto i 29 anni ha la possibilità di condurre un'esperienza lavorativa e formativa in azienda, e questo è un formidabile canale che facilita il migliore incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. In Italia abbiamo una crescita ancora contenuta, che stima 310.000 tirocinanti e stagisti l'anno scorso in attività nelle nostre imprese, ed è importante rilevare come il 10 per cento di queste esperienze si tramuti in assunzioni.

Questo quadro di asimmetrie fa emergere i punti sui quali è più utile intervenire, con un'ulteriore sottolineatura: a pagare maggiormente per queste asimmetrie sono naturalmente i soggetti meno attrezzati, in particolare le imprese di minori dimensioni.

Un mercato del lavoro che, nonostante le difficoltà occupazionali, ancora vede i maggiori flussi di assunzioni nelle piccole imprese, trova queste ultime in maggiori difficoltà sia nell'erogare formazione in entrata per colmare le competenze che mancano, sia per trovare i canali giusti per reperire le competenze e riuscire ad essere competitive.

Per superare tutti i *gap* del nostro mercato del lavoro servono politiche attive con una forte regia nazionale — non c'è dubbio — perché questo tipo di politiche non può essere lasciato all'autonoma decisione dei singoli territori, ma deve coinvolgerli in una regia unitaria.

Per questo vediamo positivamente l'idea dell'Agenzia nazionale per il lavoro con qualche *caveat*, laddove una regia nazionale di questo genere ha bisogno di un altrettanto forte rete sul territorio, perché senza un radicamento sui territori avrebbe difficoltà ad intervenire.

Deve quindi garantire una serie di politiche attive per il lavoro che integri una regia nazionale forte, unitaria, con reti territoriali pubbliche e private integrate, che all'interno di questa strategia unitaria vengano misurate e finanziate sulla base dell'efficacia degli interventi che riescono a realizzare, non più esclusivamente sul processo di attività che mettono in campo, ma sui risultati che questo processo riesce a conseguire.

Sulla base di quell'analisi che prima provavo a sintetizzare, quindi, serve una rete territoriale fortemente integrata, perché in tutte le esperienze di forti centralizzazioni e di regie nazionali non si dimentica che non esiste un unico mercato del lavoro, ma esistono tanti mercati del lavoro in rapporto alle differenze territoriali e al *mix* di attività economiche che in questi mercati del lavoro si svolgono o devono essere promosse.

Riteniamo che soltanto una conoscenza diretta di quei territori, integrata in una regia nazionale, possa dare i risultati auspicati per contribuire a superare quei *gap*. Ogni area va studiata e sostenuta con specifici interventi.

Questa rete territoriale deve essere la più vicina possibile al mondo delle imprese, perché più lo conosce da dentro e più sarà in grado di rilevarne gli effettivi fabbisogni, quindi non una rete burocratica (consentitemi il termine), ma una rete che conosca le imprese, perché anche le migliori esperienze che possiamo mutuare da altri Paesi testimoniano come questi servizi abbiano una forte caratterizzazione proattiva: escono dai servizi e raggiungono le imprese per far emergere i bisogni e agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Per questo tipo di rete riteniamo che anche il soggetto pubblico Camere di commercio possa essere di utile supporto, se integrato con altri soggetti, proprio perché, in quanto è il più vicino alle imprese, è fortemente radicato sui territori e, quindi, è in grado di tradurne i fabbisogni.

Un'ulteriore questione che riteniamo meriti un'attenzione che oggi le priorità non hanno consentito di darle è il tema dell'autoimpiego. Sappiamo che questa è un'opportunità che, specialmente in momenti di crisi economica come quelli che stiamo attraversando, si rivela importante per i giovani, se pensiamo che in termini di mercato del lavoro almeno un quarto dell'occupazione fa riferimento all'occupazione autonoma indipendente e che un terzo delle iscrizioni alle Camere di commercio (più di 400.000 iscrizioni di imprese ogni anno) è di giovani sotto i 30 anni.

Si tratta, quindi, di un'opportunità rilevante per questi giovani e avremmo auspicato che negli interventi che si sta tentando di mettere in campo avesse un maggior rilievo e un'attenzione dedicata. Crediamo che per le caratteristiche del nostro Paese e per la storia del nostro tessuto imprenditoriale avere a disposizione una rete di punti di accesso su tutto il territorio che possa offrire in maniera

omogenea servizi a chi intenda sviluppare un'idea imprenditoriale sia un diritto da garantire, e riteniamo che il luogo naturale a cui rivolgersi al momento di far nascere un'impresa sia la Camera di commercio.

Per questo in autonomia abbiamo fatto nascere ottantasette sportelli a partire dal mese di maggio, dedicati a un contributo straordinario per favorire l'occupazione nella chiave dell'autoimpiego, sportelli nei quali offriamo una serie di servizi che vanno dall'orientamento all'assistenza per realizzare un *business plan*, per adempiere alle pratiche amministrative, fino all'accompagnamento al credito e al microcredito, immaginando che un servizio universale di questo genere cambierebbe parte della cultura del nostro Paese.

Pensate che dalle indagini dell'Istat sulle forze lavoro risulta che circa 130.000 giovani in cerca di lavoro vorrebbero considerare l'opzione di creare un'impresa, ma non lo fanno per le difficoltà nell'ottenere le informazioni giuste, nell'accedere al mercato del credito, per la paura delle difficoltà burocratiche. Crediamo che tra le politiche attive per l'occupazione un servizio pubblico dedicato a questo tipo di funzione possa rappresentare un contributo importante.

L'ultima questione riguarda il sistema della formazione. Come dicevo prima, il *gap* riguarda anche la carenza di competenze, quindi politiche attive per il lavoro che non garantissero un sistema di apprendimento permanente sarebbero politiche monche sia per la collocazione, sia per la ricollocazione.

Modelli efficaci come quello tedesco possono essere molto importanti da questo punto di vista. Conoscete tutti il sistema duale tedesco, che prevede un giorno dell'anno in cui chi ha fatto dei percorsi nel sistema duale (stiamo parlando di centinaia di migliaia di giovani che ogni anno trascorrono i tre quarti della loro formazione direttamente in azienda) sostiene un esame per la certificazione delle competenze nelle Camere di commercio attraverso *standard* comuni, condivisi a livello nazionale.

Ritengo che un modello di questo genere sarebbe un supporto importante per affrontare le difficoltà occupazionali di questo momento.

**PRESIDENTE.** Grazie, dottor Gagliardi. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**CARLO DELL'ARINGA.** Vorrei innanzitutto ringraziare l'Unioncamere per averci ricordato i tratti salienti dell'attività che ha svolto in tutti questi anni per un miglior funzionamento del mercato del lavoro italiano. Conosco l'indagine Excelsior fin dalla sua nascita e apprezzo il contributo che ha dato alla conoscenza del problema dei fabbisogni professionali.

Voglio sottolineare che, come ricordato dal Segretario generale alla fine del suo intervento, in altri contesti nazionali le Camere di commercio svolgono un ruolo fondamentale garantendo quel sistema di alternanza scuola/lavoro che ha avuto così grande successo nel ridurre la disoccupazione giovanile in quei contesti.

Il sistema camerale ha alle spalle iniziative importanti nell'ambito dei tirocini, degli *stages* e dell'alternanza scuola lavoro, e quindi c'è solo da sperare che questo cambiamento di clima culturale, che comincia ad affacciarsi anche nel nostro Paese, evidenziando la grande utilità di individuare un filone di formazione al lavoro all'interno dei percorsi scolastici, possa essere l'inizio di un grande cambiamento nel nostro Paese, nell'ambito del quale le Camere di commercio, per la loro storia e l'esperienza maturata, possano dare un contributo fondamentale.

Nell'immediato, anche ieri sera il Presidente del Consiglio ha ricordato che nella legge delega c'è questa idea di rafforzare le politiche attive del lavoro, un'Agenzia nazionale, ci sono esempi significativi in altri Paesi, ma i nostri *partner* dell'Unione monetaria sono molto più avanti di noi e noi dobbiamo muoverci molto velocemente, il che significa anche fare tesoro di quanto abbiamo fatto finora.

Indagini come Excelsior fatte nell'ambito di Unioncamere possono quindi essere recuperabili in una logica di rafforzamento delle politiche del lavoro, che richiederanno un presidio pubblico ma anche nazionale. Fra parentesi, il successo dell'indagine Excelsior è dovuto a un approccio *top down*, in seguito rafforzato sul territorio, ma l'intuizione di avere qualcosa in comune su tutto il territorio nazionale è stata il suo grande valore aggiunto. La ramificazione poi è fondamentale, perché i mercati del lavoro sono diversi, quindi anche questo approccio *bottom-up* deve avere il suo spazio.

Credo, quindi, che nell'ambito di una futura agenzia, che dovrà avere necessariamente un'ossatura nazionale per garantire efficacia e presenza uniforme sul territorio, visto anche il *gap* che ci separa dagli altri Paesi europei soprattutto come capacità di risorse da mettere in campo nel breve periodo, dovremo far tesoro di tutto quello che esiste.

D'altra parte, è quello che si è cominciato a fare con Garanzia giovani, dove le grandi competenze e professionalità che ha il sistema camerale per quanto riguarda la nascita delle imprese sono state utilizzate come una misura fondamentale del piano Garanzia giovani, che sta in parte arrancando proprio per la mancanza di una forte ossatura nazionale pubblica di smistamento dei giovani verso coloro che sono in grado di fornire dei servizi.

Magari quelli in grado di fornire servizi ci sono, ma manca questa capacità di raccolta, di accoglienza e di smistamento. Questa è la cosa fondamentale da fare, poi ci sono altri soggetti in grado di dare una mano in questa alleanza tra pubblico e privato o anche il terzo settore, come è stato ricordato ieri sera dal Presidente del Consiglio.

Unioncamere ha un'eredità importante in questo campo e una potenzialità ulteriore nel campo della formazione, che sarà uno degli assi portanti dei servizi da dare ai giovani. Spero che con l'impegno di tutti si possa sfruttare quanto di buono è stato fatto in questo campo, quindi il modo in

cui, in questa presentazione, è stato delineato il futuro di forte impegno che ci aspetta è un quadro in cui io mi identifico molto.

**PRESIDENTE.** Se non ci sono altri interventi, ringrazio i nostri ospiti per il contributo fornito all'indagine e dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione di esperti della materia (Tito Boeri, Roberto Cicciomessere, Michele Colasanto).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati, l'audizione di esperti della materia. Sono presenti il professor Tito Boeri, ordinario di economia presso l'Università commerciale «Luigi Bocconi» di Milano, Roberto Cicciomessere, ricercatore a contratto ed esperto di valutazione dei centri per l'impiego, e Michele Colasanto, professore di sociologia economica presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano e presidente dell'Agenzia del lavoro della provincia di Trento, accompagnato dalla dottoressa Antonella Chiusole, direttore della medesima Agenzia.

Avverto che gli auditi hanno messo a disposizione della Commissione documenti (*vedi allegato 2*) dei quali autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Ringrazio ancora una volta i nostri ospiti e do loro la parola, cominciando dal professor Boeri.

**TITO BOERI, Professore di economia presso l'Università commerciale «Luigi Bocconi».** Grazie, presidente, grazie di questa opportunità. Ho preparato alcune diapositive che deposito agli atti della Commissione, non potendo proiettarle.

Credo che questa indagine conoscitiva sia molto importante, perché affronta un nodo cruciale per le politiche del lavoro in Italia: l'assenza di un'infrastruttura che possa in qualche modo garantire l'attua-

zione delle politiche attive del lavoro. Queste servono da una parte ad attivare le persone in cerca di lavoro e a spingerle a un comportamento più attivo e attento alle opportunità presenti sul mercato, dall'altra a raccogliere informazioni, a rafforzare i contatti con il mondo delle imprese, per censire le opportunità di impiego che si aprono all'interno del nostro Paese.

Questa attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro oggi in Italia viene svolta soltanto da agenzie private, spesso con dei limiti oggettivi. I dati sono peraltro eloquenti. Se consideriamo i dati delle indagini campionarie presso le famiglie e le persone in cerca di lavoro, si constata come non ci sia stata una modifica nei comportamenti: l'intermediazione del servizio pubblico dell'impiego è attorno al 2-3 per cento, non ci sono state variazioni dopo l'entrata in campo di operatori privati, come se l'operatore pubblico non si fosse sentito minimamente messo sotto pressione o in competizione con le agenzie private.

Se comparati a quelli di altri Paesi, i dati presenti in un documento della Banca mondiale ci pongono al livello della MENA Region, (Egitto e Paesi del Medio Oriente), nei quali si ha un livello di intermediazione pubblica pari al nostro e il canale privilegiato per ottenere un lavoro è quello delle conoscenze familiari.

Questo rimane il dato principale per il nostro Paese: quindi un livello di intermediazione molto basso e, una capacità di raccogliere informazioni sulle opportunità di impiego da parte delle imprese molto bassa, laddove le imprese continuano a vedere nel servizio pubblico dell'impiego più un ostacolo che un aiuto per riempire i posti vacanti.

Abbiamo rilevanti ritardi nella capacità dei centri per l'impiego di assolvere alle funzioni loro assegnate con il decreto legislativo n. 181 del 2000, funzioni che tre quarti di questi sono in grado di svolgere solo sulla carta, mentre concretamente solo il 50 per cento sembra svolgerle.

Se consideriamo in particolare i patti di servizio, solo il 17 per cento dei centri per

l'impiego è in grado di ottemperare alle funzioni assegnate dalla legge. Si tratta di un serio problema di mancanza di un'infrastruttura in grado di attuare ciò che la legge ha previsto rientri nelle sue funzioni.

Chiaramente, in questo c'è un problema connesso al dimensionamento del personale del servizio pubblico per l'impiego. Se noi rapportiamo il carico di lavoro e il numero di disoccupati per addetto ai centri per l'impiego, troviamo che l'Italia con 300 disoccupati per addetto è solo al di sotto della Serbia con i suoi 326 disoccupati per addetto, mentre altri Paesi come l'Armenia, la Croazia, la Romania, l'Ungheria, la Moldavia e il Montenegro hanno rapporti molto migliori del nostro, sebbene siano Paesi con tassi di disoccupazione non bassi.

Sicuramente c'è un problema di sotto-dimensionamento dei nostri centri per l'impiego, quindi di quantità di persone che lavorano nei centri, ma c'è anche un problema di qualità, in quanto non troviamo le competenze richieste.

Abbiamo bisogno di laureati che abbiano competenze di natura psicologica, in grado di rapportarsi con persone che hanno subito il trauma della perdita del posto di lavoro e di motivarle, abbiamo bisogno di esperti di *marketing*, che insegnino come vendersi meglio, perché cercare lavoro è una professione. Gran parte degli addetti ai centri per l'impiego non possiede però né la laurea, né le competenze necessarie.

È davvero importante, nel momento in cui la Camera interviene con questa indagine conoscitiva, porre al centro il problema del personale dei centri per l'impiego. Qui c'è un problema sia di dotazione numerica che di competenze qualitative e di allocazione sul territorio nazionale, e, purtroppo, anche di stringenti vincoli di bilancio e di limiti delle assunzioni nel pubblico impiego, per cui gran parte di queste esigenze dovrà essere recepita cercando di migliorare l'attuale distribuzione di dipendenti pubblici sul territorio nazionale.

Credo che alcune agenzie oggi esistenti in Italia, la cui funzionalità può essere messa



in discussione, potrebbero contribuire a migliorare in maniera significativa la dotazione di personale di qualità dei centri per l'impiego. Parliamo di 8.713 addetti per circa 3.300.000 disoccupati!

Per aumentare la dotazione dei centri credo che parte del personale di agenzie come Italia Lavoro, che oggi occupa circa 1.240 impiegati, delle 250 persone che lavorano presso l'Isfol e degli 80 dipendenti presso il CNEL potrebbe contribuire a migliorare l'attività dei centri per l'impiego, alcuni con una posizione frontale, altri per una posizione di dirigenza. Hanno sicuramente molte più competenze delle persone che attualmente operano presso i centri per l'impiego.

Ho provato a fare simulazioni quantitative evidenziando che, se dovessimo distribuirli nei centri dove c'è un rapporto tra disoccupati e *staff* più pesante, riusciremmo ad affrontare la situazione delle regioni con maggiori criticità, a partire dalla Campania per arrivare alla Puglia, riuscendo a migliorare il rapporto tra disoccupati e personale dei centri per l'impiego.

Se non c'è la volontà politica di affrontare il nodo della dotazione di risorse umane dei centri e dei servizi per l'impiego, qualsiasi riflessione sul miglioramento dell'efficienza dei centri per l'impiego è destinata a non tradursi in atti concreti. Possiamo procedere per via legislativa ad assegnare nuovi compiti, a prevedere nuove funzioni dei centri per l'impiego ma, se non abbiamo chi è capace di farsene carico, non andremo da nessuna parte.

È altresì fondamentale dotarsi di strumenti di valutazione delle politiche del lavoro, altra carenza molto grave del nostro Paese. Abbiamo tentato molte misure di politica attiva del lavoro, abbiamo utilizzato molti strumenti di incentivazione alle assunzioni e ogni anno si sono introdotti nuovi schemi per la creazione di nuovi posti di lavoro e per la conversione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato.

Credo che anche nell'ambito della riforma del lavoro attualmente al Senato,

che prima o poi verrà in discussione anche alla Camera, si prevedano incentivazioni fiscali per la conversione dei rapporti di lavoro, ed è davvero sorprendente che, a fronte di tutte queste misure, non ci sia mai stata una raccolta sistematica di informazioni per permetterci di valutare se queste politiche siano state efficaci. Soprattutto per un Paese che ha i vincoli di bilancio dell'Italia e non può permettersi di sprecare risorse penso questo è un grave errore.

È molto importante che, nel rilanciarne l'attività, si garantisca ai centri per l'impiego la possibilità di far funzionare le varie forme di condizionalità loro assegnate dalla legge, che sono legate sia ai cosiddetti DID, sia ai patti di servizio, sia in genere all'apparato sanzionatorio.

Bisogna fornire un servizio a coloro che si iscrivono e chiedono al centro per l'impiego un'assistenza nella ricerca qualificata di un posto di lavoro, ma al tempo stesso permettere al centro per l'impiego di sanzionare l'eventuale lavoratore che non sia motivato, rifiuti offerte congrue, non abbia un comportamento adeguato, recandosi sistematicamente presso il centro o partecipando alle offerte di politiche attive proposte.

Questo è il *do ut des* che è alla base delle esperienze internazionali di maggiore successo nel rapporto con i lavoratori. Oggi non diamo questa possibilità, non viene quasi mai utilizzata e soprattutto nelle realtà con una presenza dei disoccupati meno frequente presso i centri per l'impiego queste sanzioni vengono meno utilizzate.

È molto importante anche andare nella direzione di un'unificazione dei servizi pubblici per l'impiego. Il cosiddetto *Jobs Act* contiene — almeno sul piano formale — un principio che ritengo giusto, quello di andare verso una struttura federale del servizio pubblico per l'impiego, che superi l'attuale frammentazione che è causa di inefficienze.

Questo ci avvicinerrebbe alla casistica internazionale: laddove in Francia, in Germania, in Olanda e nel Regno Unito le strutture di natura federale che gestiscono

le politiche attive del lavoro sono strutture fortemente integrate, laddove il carattere federale è importante anche perché tali politiche devono essere integrate con le politiche passive.

La lezione che abbiamo imparato è che la separazione tra politiche attive e politiche passive non ha senso, le due cose devono marciare di pari passo perché le politiche attive sono uno strumento di attivazione di chi riceve il sostegno pubblico, e vediamo che in tutti i Paesi si spende di più in politiche attive laddove si spende di più anche in politiche passive, quindi le due cose devono marciare di pari passo e possibilmente essere collegate anche ad altre amministrazioni.

Quando in Italia ci daremo degli strumenti più efficaci anche di assistenza sociale di ultima istanza, l'amministrazione che gestirà quegli aiuti alle persone in condizioni di indigenza dovrà essere rapportata e integrata con la macchina che fa funzionare le politiche attive del lavoro.

Un'agenzia federale è molto più in condizione di fare queste cose di quanto non lo siano agenzie locali che hanno poi strumenti diversi, variegati nel territorio (abbiamo di fatto venti normative diverse sul territorio nazionale).

Dato che l'indagine conoscitiva credo riguardi anche il problema della Garanzia giovani, lasciatemi dire una cosa al riguardo. Temo che noi dobbiamo a questo proposito constatare un fallimento, peraltro annunciato, perché sappiamo che i compiti che la Garanzia giovani assegnava al nostro Paese erano compiti che questa struttura del servizio pubblico integrato aveva già dimostrato di non essere in grado di svolgere, cioè il fatto di poter offrire a tutti i giovani dei colloqui di orientamento, delle opportunità di impiego.

La condizione congiunturale e strutturale del nostro Paese rende questo compito ancora più arduo: nel momento in cui c'è poca domanda di lavoro è molto difficile riuscire a creare queste opportunità per i più giovani, ma c'è proprio un problema strutturale di funzionamento del

nostro servizio pubblico per l'impiego che fa sì che anche in condizioni congiunturali più favorevoli avremmo difficoltà a far fronte agli impegni assunti nell'ambito della Garanzia giovani.

Considero necessaria una grande iniezione di realismo e una presa d'atto di questa situazione. Per evitare che i fondi assegnati al nostro Paese che dovrebbero andare ai giovani finiscano interamente a intermediari privati, rischio fondamentale di questa operazione, dovremmo sfruttare le opportunità oggi presenti sul territorio nazionale che, seppur limitate, potrebbero essere l'inizio di un'operazione molto importante, al fine di migliorare la transizione dalla scuola al lavoro.

Come sapete, abbiamo un forte problema di disoccupazione intellettuale, abbiamo questo paradosso per cui spesso i laureati fanno più fatica a trovare lavoro di chi ha un diploma (almeno nei primi anni dopo l'uscita dal sistema dell'istruzione), abbiamo il fallimento dell'esperienza dei trienni universitari, per cui credo che dovremmo puntare su una struttura che già oggi esiste: le strutture tecniche superiori che offrono corsi che stanno funzionando molto bene.

La platea è ancora molto ridotta, ma sono in grado di formare quelle competenze intermedie che oggi vengono maggiormente richieste dal mondo delle imprese. È una struttura agile che non richiede ulteriori fondi perché queste strutture ci sono già, con personale accademico dell'università italiana, quindi già assunto, e con tutta la flessibilità perché, qualora si valutasse che quel corso non è in grado di garantire opportunità di impiego, si può tranquillamente abolirlo e trasformarlo in un altro corso.

Chiaramente questi centri devono essere legati alla situazione specifica del territorio e coinvolgere le imprese presenti sul territorio, ma ad esempio al sud, laddove si occupano dei beni e delle attività culturali e turistiche, riescono a costruire dei profili professionali intermedi veramente molto richiesti sul mercato del lavoro.

Credo quindi che oggi dovremmo dare la possibilità ai giovani che ricevono queste risorse attraverso la Garanzia giovani di spenderle per seguire dei corsi di questo tipo, che richiedono tra l'altro fin dall'inizio una compresenza in aule universitarie e in aziende, così da poter essere immediatamente inseriti in esperienze di lavoro.

Si tratta non di un tirocinio fine a sé stesso, che comunque è una cosa importante, ma di un tirocinio davvero formativo, anche perché in questo caso, a differenza dei tanti contratti formativi che abbiamo messo in piedi nel nostro Paese, c'è un controllo del formatore da parte dell'azienda, che ha tutto l'interesse che il formatore faccia bene il suo mestiere, e c'è un incentivo a chi forma, all'università a controllare che l'azienda svolga altrettanto la formazione sul posto di lavoro.

Questo controllo reciproco potrebbe essere alla base di una vera trasmissione di conoscenze a coloro che partecipano a questi corsi. Ritengo quindi che bisognerebbe davvero muoversi in questa direzione e che sarebbe un modo di evitare il fallimento annunciato della Garanzia giovani, facendo in modo che non diventi unicamente un modo per foraggiare intermediari privati all'interno del nostro mercato del lavoro. Scusate se ho sfiorato rispetto ai tempi a disposizione.

**ROBERTO CICCIOMESSERE**, *Ricercatore a contratto ed esperto di valutazione dei centri per l'impiego*. Signor presidente, credo che il punto di partenza sia comune: la scarsa capacità dei centri pubblici per l'impiego di trovare lavoro in tempi accettabili per i disoccupati che si rivolgono a queste strutture.

Nel documento che ho lasciato agli atti si individua un indicatore per misurare nel confronto europeo il livello di efficacia dei servizi pubblici. Questo è basato sostanzialmente sugli occupati dipendenti che hanno trovato lavoro attraverso i CPI in Europa, che in Italia sono pari al 2,6 per cento della platea dei disoccupati registrati, che sono circa 2.200.000, mentre questa quota sale al 19 per cento nel Regno Unito e in Germania e al 56 per

cento in Svezia, dove l'attività di intermediazione dei servizi è molto più efficace.

Credo che oggi la situazione dell'Italia non sia più tollerabile rispetto al passato anche perché tante risorse non riescono ad aiutare le persone in cerca di occupazione a trovare un lavoro. Ognuno dei 33.000 fortunati che sono riusciti a trovare una occupazione attraverso i centri per l'impiego è costato infatti 93.000 euro di politiche attive, mentre in Germania i 417.000 che hanno trovato lavoro attraverso i servizi pubblici sono costati un terzo (37.000 euro).

Sollevo anche un'altra questione, perché con l'ampliamento dei beneficiari e la durata del sussidio degli ammortizzatori determinato dalla « riforma Fornero » e gli ulteriori ampliamenti della platea dei beneficiari prevista dal *Jobs Act* la spesa per l'integrazione del reddito dei disoccupati è diventata e diventerà ancora più insostenibile in futuro.

Già nel 2012 la spesa italiana per il sostegno al reddito dei disoccupati e dei lavoratori sospesi, quindi sia sussidi di disoccupazione che Cassa integrazione, era pari al 5 per cento del PIL, 24 miliardi di euro, quindi superiore sia alla media europea che a quella della Germania (0,9 per cento del PIL) e molto maggiore di quella del Regno Unito (0,3 per cento del PIL, 5,3 miliardi di euro).

Bisogna osservare come la maggioranza dei Paesi europei riesca a contenere la spesa per ammortizzatori sociali, perché riduce al massimo il tempo di transizione dallo stato di disoccupato sussidiato a quello di occupato. Nel Regno Unito la percentuale di disoccupati che cessa di percepire il sussidio dopo tre mesi perché ha trovato un lavoro è pari al 55 per cento, che sale al 75 per cento a 6 mesi.

In Italia non partiamo da una situazione così drammatica, perché il 31 per cento (sono dati INPS, quindi certi all'unità) dei percettori delle indennità di disoccupazione che adesso si chiama ASpI trova lavoro con i propri canali, non certo attraverso il centro per l'impiego, entro tre mesi e il 48 per cento entro 6 mesi, quindi non è impossibile pensare di poter rag-

giungere gli *standard* europei rafforzando la capacità dei servizi pubblici e privati per il lavoro; non siamo in una situazione così drammatica, esistono le condizioni concrete per ottenere dei risultati.

È quindi importante comprendere le ragioni dell'inefficacia dei centri per l'impiego pubblici per individuare le eventuali soluzioni. Ritengo, signor presidente, che le cause principali dell'inefficacia dei centri per l'impiego nell'intermediazione dei disoccupati siano quattro.

La prima e più importante, già sollevata da Tito Boeri, è che il numero degli operatori in rapporto agli utenti è inferiore alla soglia minima considerata necessaria in Europa per offrire un servizio efficace ed efficiente alle persone in cerca di lavoro e alle imprese. Gli addetti ai centri per l'impiego in Italia sono poco più di 9.000 e ognuno dovrebbe assistere 250 disoccupati, cosa che mi sembra improbabile. In Germania questo rapporto è di 1 a 26, grazie ai 110.000 addetti.

Nel Regno Unito ognuno dei 78.000 operatori del *Jobcentres Plus* ha in carico solo 20 *jobseekers*, mentre in Olanda, Paese che esternalizza ai privati gran parte delle politiche del lavoro, il rapporto fra operatori e utenti sale a 131. Questo dovrebbe essere l'obiettivo dell'Italia in un sistema in cui (la mia opinione è diversa da quella di Tito Boeri) c'è un'attiva collaborazione fra i servizi pubblici e i servizi privati.

Per meglio capire questo aspetto credo sia utile tenere presente che nel Regno Unito tra la telefonata con cui il disoccupato chiede il primo appuntamento per ottenere il sussidio e il colloquio stesso passano 10-14 giorni (dati della Commissione europea); questo giovane si deve recare ogni due settimane al centro per l'impiego e ogni due settimane deve riferire in un colloquio della durata di 7-10 minuti su almeno dieci attività di ricerca che ha fatto, altrimenti scattano le sanzioni. Questo aiuta a capire cosa significa avere 250 disoccupati per operatore o 20 come nel Regno Unito, altrimenti non si capisce perché questo rapporto non funziona.

Accennava prima Tito Boeri alla Garanzia giovani, che è operativa dal 1° maggio. Sono 203.000 i giovani che si sono iscritti, 63.000 sono stati convocati e 43.000 hanno ricevuto il primo colloquio, quindi dopo cinque mesi solo il 20 per cento è stato convocato. Da una parte abbiamo quindi 10-14 giorni tra la richiesta telefonica o via *internet* e il colloquio, qui abbiamo il 20 per cento che è fortunato e riesce ad avere un colloquio.

Non sorprende, quindi, che in Italia la spesa annuale dedicata ai servizi per l'impiego sia insignificante, pari allo 0,03 del PIL (meno di 500 milioni di euro), mentre in Francia è dieci volte superiore (5 miliardi), nel Regno Unito ammonta a 6 miliardi solo per i servizi per l'impiego, non tutta la spesa per le politiche del lavoro, in Germania a 9 miliardi e in Olanda, Paese che utilizza il modello basato sull'*outsourcing* competitivo delle politiche del lavoro ai privati, si ha la spesa più elevata per i servizi per il lavoro, 0,37 per cento del PIL, pari a 2,2 miliardi.

L'Italia spende 500 milioni per circa 2,2 milioni di disoccupati, di persone che si sono recate al centro per firmare il DID, i Paesi Bassi spendono 2,2 miliardi per 570.000 disoccupati registrati! Questo dato sui Paesi Bassi mette in evidenza una cosa che credo debba essere chiara: l'esternalizzazione ai privati dei servizi per il lavoro non è gratuita.

Anche se in tutti i Paesi europei, ma anche in alcune regioni italiane, come il Piemonte, la remunerazione è legata in gran parte al risultato occupazionale, esiste comunque un costo non confrontabile con la gestione dello stesso servizio con dipendenti.

Se quindi l'Italia adottasse il modello olandese, come auspico, affidando ai privati le attività di intermediazione dei disoccupati che il centro per l'impiego pubblico non riesce ad occupare entro 6 mesi (il modello del Regno Unito prevede 12 mesi), dovremmo avere circa 19.000 addetti e spendere per i servizi pubblici e privati circa 5 miliardi.

Nel Regno Unito c'è il *Work Programme*, che è stato affidato ai privati, ha

un certo successo e costa circa 800 milioni di euro all'anno. Si tratta di un programma rivolto ai disoccupati di lunga durata, alle persone disabili e ai giovani problematici. Il risultato è che viene occupato il 36 per cento, mentre prima il *Job Centre* riusciva a occupare il 25 per cento di questo *target* difficile.

La seconda causa dell'inefficacia dei centri per l'impiego è altrettanto importante: l'assenza nei centri di servizi per le imprese. La maggioranza dei centri pubblici italiani non offre alle imprese un servizio essenziale, la copertura dei posti vacanti, quindi non è in grado di proporre offerte di lavoro ai disoccupati registrati e si limita a erogare misure di orientamento e di formazione. Al contrario, tutti i centri pubblici europei hanno due tipi di clienti, i disoccupati, che devono essere aiutati a trovare un lavoro, e i datori di lavoro, ai quali far coprire i posti vacanti.

In Francia gli addetti alle imprese sono pari al 33 per cento, nel Regno Unito al 51 per cento; quindi bisogna ampliare gli operatori, anche perché senza il cliente impresa non si può fare intermediazione, perché si conoscerebbe solo l'offerta e non la domanda di lavoro.

La terza causa riguarda la questione centrale già sollevata da Tito Boeri: l'erogazione congiunta delle politiche attive e passive, che consente a tutti i Paesi di esercitare la condizionalità nell'erogazione del sussidio al comportamento attivo del beneficiario e di ridurre quindi i comportamenti opportunistici e il lavoro nero.

Quando nel Regno Unito un giovane ogni due settimane deve attivarsi e attivare i dieci contatti e colloqui procurati dal centro per l'impiego, evidentemente non ha molto tempo per fare il lavoro nero. In Italia, invece, le politiche passive sono di competenza statale, pagate dall'INPS, mentre le Regioni attraverso le province erogano i sussidi. La Regione non ha quindi un interesse specifico nell'abbattere il costo dei sussidi di disoccupazione.

La quarta causa è che l'Italia spende male le risorse. Diversamente da quanto si pensi, l'Italia ha una spesa complessiva per le politiche del lavoro fra le più elevate in

Europa, l'1,7 per cento del PIL nel 2011, che è allineato sostanzialmente alla media europea, ma che nel 2012 è salito al 2 per cento del PIL (stiamo parlando di 31 miliardi) e supera in valore percentuale la Germania (1,7 per cento del PIL) che, avendo un PIL maggiore, spende 44 miliardi.

Il problema è anche un altro: il nostro Paese spende male queste ingenti risorse. Considerati pari a cento i 31 miliardi complessivi per le politiche del lavoro, in Italia se ne spendono il 2 per cento per i servizi per il lavoro, il 18 per cento per le politiche attive, e l'80 per cento per i sussidi di disoccupazione, quindi ammortizzatori e prepensionamenti.

Nel Regno Unito si spende il 46 per cento per i servizi (in Italia il 2 per cento), l'11 per cento per le politiche attive (in Italia il 18 per cento) e solo il 43 per cento per i sussidi (in Italia l'80 per cento, perché da noi la durata del periodo di disoccupazione è maggiore). Da questo dato emerge un'altra considerazione: non si può prevedere di aumentare ulteriormente la spesa, bisogna ridurre alcune spese e aumentarne altre.

Anche la capacità di intermediazione dei servizi privati è modesta, le agenzie per il lavoro intermediano circa il 5 per cento degli occupati, ma gran parte è costituita da lavoratori interinali, quindi la quota di persone intermedie con altre imprese è molto bassa. In generale il modello cooperativo fra servizi pubblici e agenzie non ha funzionato, anche perché ci sono tante normative.

Vado velocemente alle proposte. A mio avviso bisogna adeguare il personale dei centri per l'impiego portandolo a 20.000 addetti, nell'ambito di un modello cooperativo con le agenzie, ricondurre alla competenza dello Stato le politiche del lavoro, diversificare le competenze degli addetti che devono operare anche sulla domanda, abbattere le incombenze amministrative, intervenire sulle politiche attive.

Ci sono due grandi voci di spesa nelle politiche cosiddette «attive», gli incentivi all'impresa: una costa 1,5 miliardi di euro ed è costituita dalla (legge n. 407 del 1990

relativa ai disoccupati oltre i 24 mesi) l'altra costa 1,7 miliardi e si riferisce agli apprendisti. La prima credo che serva per mantenere nello stato di disoccupazione e, quindi, nel lavoro nero, il lavoratore, finché matura i 24 mesi di disoccupazione, al termine dei quali viene assunto dall'impresa che nel Mezzogiorno ottiene la completa eliminazione dei contributi. Bisogna anticipare l'abolizione della Cassa integrazione. Rispetto alla questione che è stata affrontata anche da Tito Boeri, esistono oggi risorse effettive come quelle di Italia Lavoro e di altre agenzie nelle quali sono presenti 1.500-2.000 operatori competenti di politiche del lavoro, che potrebbero essere immediatamente attivati per il rafforzamento dei centri per l'impiego.

Queste persone che attualmente lavorano per Italia Lavoro potrebbero consentire l'operazione auspicata di trasferire da altre amministrazioni pubbliche personale che però deve essere formato.

MICHELE COLASANTO, *Professore di sociologia economica presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano e presidente dell'Agenzia del lavoro della provincia di Trento.*

La materia è evidentemente densa e appassionante, ma una delle qualità consiste nel renderla in modo sintetico. Ringrazio di questa occasione che mi permette di esprimere una valutazione di ordine generale, una preoccupazione, fermo restando che condivido le considerazioni di base avanzate precedentemente, in particolare per quanto riguarda la qualità e la quantità dei servizi prestati in questo Paese.

La preoccupazione riguarda il fatto che già altre volte i servizi per l'impiego sono stati messi in discussione in questo Paese (almeno due o tre volte) e questa volta ho la sensazione che il problema sia ancora più serio, perché, come avviene del resto in Europa, le politiche sono fatte di misure e servizi.

Le misure e gli interventi che sembrano dare maggiori garanzie di efficacia immediata si traducono in milioni di euro spesi per questo gruppo o quel *target* appaiono

più interessanti agli occhi di un osservatore politico che non i servizi, specialmente se i servizi non funzionano.

Temo che, se questa volta non riusciamo a dare una svolta alle politiche attive e ai servizi in particolare, la delegittimazione sarà particolarmente più forte che non in altri casi. Quel 3 per cento di indice di penetrazione (possiamo chiamarlo così tecnicamente), di capacità intermediazione, la dice lunga rispetto a quello che accade in altri Paesi: nelle comparazioni statistiche, siamo sostanzialmente penultimi in quanto la solita Grecia viene dopo di noi.

Bisogna anche dire una cosa importante: se, come io credo, hanno valore le indagini svolte dall'ISFOL sulla capacità o incapacità del pubblico, ma anche sulle difficoltà del privato a realizzare azioni di intermediazione, bisogna stare attenti, nel senso che immaginare un maggiore impegno dei privati può essere utile.

Io lo ritengo utile, perché in provincia di Trento (non posso non far riferimento all'esperienza da cui provengo) abbiamo definito recentemente una rete di servizi, che fra l'altro ricomprende in modo privilegiato gli enti bilaterali, perché gestiscano prevalentemente quote di politica attiva in particolare e anche pezzi di politica passiva, però dai dati che ci fornisce l'ISFOL la capacità intermediazione delle agenzie private è lo 0,6 per cento rispetto a un 3 per cento del pubblico.

Il rischio di privilegiare i privati senza fare un patto con questa realtà e riuscire a capire quanto possa essere importante e utile il coinvolgimento mi sembra da tenere in considerazione.

Questo tanto per non ripetere i soliti mantra, che abbiamo bisogno di dati anche legati a processi di realtà.

Convengo che il punto di debolezza nell'intermediazione è la difficoltà che hanno le imprese a rivolgersi ai centri per l'impiego. Le imprese, quindi, non comunicano, soprattutto non offrono soprattutto le famose *vacancies*, e d'altra parte non abbiamo sistemi informativi in grado di rilevarle (lo fa il sistema Excelsior, ma approssimativamente), mentre in altri

Paesi le *vacancies* sono la misura della capacità dei servizi per l'impiego di essere efficienti da parte, se e quanto sono in grado di definire le *vacancies* e di intervenire nell'intermediazione; infatti, anche in un Paese dove la disoccupazione è quella che è, i *media* e gli studi di settore ci raccontano quotidianamente che esistono posizioni di lavoro non ricoperte.

Mi sembra che per migliorare la gestione dei servizi per l'impiego occorra non solo investire di più in uomini e risorse, ma anche adottare modelli organizzativi diversi. Ho lasciato agli atti una memoria che riguarda l'Agenzia del lavoro di Trento, che è unica nel suo genere, e — prevengo l'obiezione — disponeva di risorse, però c'è un modello organizzativo che è sopravvissuto per trent'anni nel bene e nel male, un modello concertativo perché le linee sono formulate dalla Commissione provinciale per l'impiego...

PRESIDENTE. Non si può più dire la parola « concertativo »!

MICHELE COLASANTO, *Professore di sociologia economica presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano e presidente dell'Agenzia del lavoro della provincia di Trento*. Abbia pazienza, ho fatto studi di un certo tipo e continuo a farli, quindi ritengo che il corporativismo e il neocorporativismo siano le cose da evitare in questo Paese, ma la concertazione forse...

CARLO DELL'ARINGA. È memoria o nostalgia ?

MICHELE COLASANTO, *Professore di sociologia economica presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano e presidente dell'Agenzia del lavoro della provincia di Trento*. Io non ho memorie né nostalgie da proporre a questa Commissione, io ho un'esperienza che naturalmente conosce le sue difficoltà e ho un Consiglio di amministrazione con la presenza delle parti sociali che è di tipo co-decisivo: si fa addirittura co-decisione sulle politiche.

Sembra che in questi anni abbiamo fatto qualcosa di buono e la memoria forse può darne conto insieme alla disponibilità di risorse. Voglio dire che occorre che i centri abbiano una forma organizzativa che consenta loro, come avviene in altri Paesi, di giocare la propria responsabilità.

In altri contesti le agenzie lavorano per obiettivi, con dei contratti di servizio, con stanziamenti di *budget* annuali e con la resa dei conti: alla fine di ogni anno si discute perché gli obiettivi indicati inizialmente non siano stati raggiunti. Se la disoccupazione sale, non può essere colpa di un centro per l'impiego, però, se sale più di quanto si è immaginato...

L'autonomia organizzativa (l'agenzia di Trento ha un'autonomia anche amministrativa) consentirebbe di lavorare per obiettivi, di identificare *target* e di giocare una responsabilità che altrimenti in questa dizione generale di pubblico si stempera. Mi sembra importante attuare la condizionalità che è stata richiamata; il problema è che la si evoca normativamente ma non la si realizza: la si può realizzare se si tengono insieme politiche attive e politiche passive.

Nella sua peculiarità e particolarità, la Provincia di Trento ha ottenuto una delega in materia di ammortizzatori sociali (per prestazioni migliorative, peraltro, non è una vera e propria delega: si poteva fare forse qualcosa di più, ma lo Stato così ha voluto) e questa contestualità di politiche attive e passive, che vengono gestite attraverso l'INPS ma su responsabilità della provincia, consente di immaginare una sostanziale applicazione del principio di condizionalità. Conosco, infatti, nome e cognome di coloro che non rispondono al patto di servizio che viene stipulato e, se voglio, posso intervenire.

Ci vuole anche la cultura dell'intervenire, di non avere timore, mentre forse la cultura diffusa è diversa. Stiamo realizzando Garanzia giovani su quattro linee sulle quali è inutile scendere in dettagli.

Non so se dappertutto sarà un fallimento, perché abbiamo appena iniziato, abbiamo 3.000 iscritti, che vengono chia-

mati e ai quali si prospetta loro un appuntamento. Il 30 per cento dei chiamati non risponde all'appello, non si presenta, non si giustifica, e la metà è comunque rappresentata da giovani provenienti da altre regioni, quindi la contendibilità sarà l'altra questione, dovendosi capire se funziona sul piano amministrativo e della progettazione.

Convengo sulla valutazione delle politiche, noi abbiamo fatto delle esperienze di valutazione di impatto per la formazione dei disoccupati, che sono state recensite anche nel sito de *La voce*, e abbiamo visto che è un'esperienza interessante; non sempre la formazione serve, però riusciamo a capire quando serve, per chi serve e per chi non serve. Per i giovanissimi ad esempio serve poco, per le donne e per gli immigrati serve moltissimo, perché la probabilità di occupazione aumenta dopo aver seguito un corso di un certo tipo.

Sugli incentivi, invece, non abbiamo valutazione e io ho l'impressione che noi siamo ciechi di fronte agli incentivi, non abbiamo strumenti per capire se servono, se l'effetto « peso morto » funzioni. Nella sede di Trento saremmo arrivati alla conclusione di provare a non erogare incentivi, perché abbiamo la sensazione che non siano gli incentivi a convincere un imprenditore ad assumere. Si tratta, comunque, del dibattito in atto in questi giorni.

Per la valorizzazione del filone tecnico del nostro sistema formativo, credo che sia un problema che abbiamo finalmente scoperto dalla « riforma Moratti » in poi, perché è stata la riforma Moratti che ha rimesso in gioco gli studi tecnici contro una liceizzazione in merito alla quale anche il Ministro Berlinguer aveva tentato qualcosa.

Il problema è l'istruzione terziaria non accademica: in questo Paese manca un livello di istruzione tecnica superiore non accademica, da non dare all'università (lo dice un professore universitario), perché noi facciamo un altro mestiere, non prepariamo tecnicamente se non in alcuni casi specifici.

Abbiamo la grande capacità di creare classe dirigente, ma per dare quei quadri

intermedi di cui hanno bisogno le piccole e medie imprese forse occorre un tipo di formazione non accademizzata. Questa è la mia esperienza, che data ormai qualche anno.

Riassumerei le considerazioni puntuali sulle cose che ho detto. Da una parte abbiamo questo grande scenario desolante di questi centri che sembrano non rispettare alcun requisito europeo, dall'altra parte però abbiamo alcune indicazioni precise, che non costano eccessivamente, come ad esempio quella di recuperare personale da altre amministrazioni, che mi sembra il minimo del buonsenso.

Per quanto riguarda la formazione per i disoccupati, che riteniamo tutti molto costosa e di difficile attuazione anche alla luce dei problemi che abbiamo con il Fondo sociale, la messa in campo del sistema formativo pubblico potrebbe essere interessante, così come potrebbe essere interessante la messa in campo delle stesse università soprattutto per i disoccupati con mansioni elevate.

Il punto fondamentale è che il sistema formativo pubblico si metta in questa prospettiva, accetti di lavorare anche per le politiche del lavoro, come avviene in altri Paesi, e che anche l'università accetti di farlo. Non mi si risponda che l'università è troppo grande per i territori di questo Paese che sono troppo piccoli.

Credo che da questo punto di vista sia necessario qualche *input* politico, che certo costa politicamente, ma economicamente non costa poi tanto.

**PRESIDENTE.** Do la parola ai deputati che intendano porre domande o formulare osservazioni.

**DAVIDE TRIPIEDI.** La prima domanda al professor Colasanto. Secondo lei, come mai il 30 per cento delle persone che ha ricevuto una comunicazione della Garanzia giovani non ha risposto, e come avviene la comunicazione al lavoratore?

Se nei centri per l'impiego ci sono laureati che non hanno una formazione *ad hoc* per aiutare i disoccupati a cercare lavoro, professor Boeri, se lo Stato non dà uno



strumento ai centri per l'impiego per far sì che i propri componenti abbiano una formazione elevata, non è certo colpa dei lavoratori.

Vorrei rivolgere una domanda di carattere tecnico a tutti gli auditi. Il 90 per cento delle aziende italiane è costituito da piccole e medie imprese e le assunzioni non funzionano certo attraverso i centri per l'impiego. Vi cito la mia esperienza: ho trovato lavoro dal parrucchiere che mi ha detto che un idraulico aveva bisogno di un garzone, e così funziona per il resto delle imprese. Avete un'idea per far sì che queste piccole imprese si rivolgano direttamente al centro per l'impiego?

CARLO DELL'ARINGA. Più che domande, vorrei esprimere qualche riflessione anche per ringraziare dei contributi che mi vedono simpatizzante, visto che anch'io mi sono a lungo interessato di questi problemi, per cui questa sera mi sentivo sdoppiato, in quanto da una parte mi sento un politico, ma dall'altra condivido molte delle osservazioni fatte.

C'è un fattore politico di carattere culturale, alla base del fatto che solo il 2 per cento della spesa è destinato ai servizi, mentre il resto è utilizzato per trasferimenti, incentivi o sussidi. Il Paese preferisce queste cose, la politica interagisce con il Paese, ne è influenzata e fatica a influenzarlo.

Ormai siamo in concorrenza, si è scelta la strada del *welfare* condizionato, non c'è altro modo per finanziarlo se non renderlo condizionato, e noi facciamo una fatica tremenda.

Anche se è cinico dirlo, la Garanzia giovani, se non altro, ha agevolato l'avvio di un cambiamento di cultura, perché ha attirato l'attenzione: metterà in luce quei pochi casi che funzionano e che dimostreranno che in Italia, volendo, si può fare una politica attiva (sarà Trento, sarà Torino, sarà Pordenone). Negli altri casi, soprattutto per condizioni ambientali, in particolare in certe regioni del Mezzogiorno, emergeranno le forti carenze.

Questo ricorda quanto è successo in Germania prima delle riforme Hartz, nate

dopo lo scandalo dei centri per l'impiego che falsificavano i dati sul collocamento per dimostrare il loro grado di *performance*. Hanno impiegato 4-5 anni per rimettere tutto a posto, e avevano già l'Agenzia nazionale almeno da settanta anni!

Aver attirato l'attenzione su queste tematiche può essere utile: infatti si nota, se non altro, che per la prima volta in una legge delega appare in modo più stringente di quanto non apparisse nella « legge Fornero » questa volontà di fare un'Agenzia nazionale, che metta insieme l'ASpI con le politiche attive.

È un passaggio culturale importante, non basta, perché chi è fuori si accorge che il dibattito in questo momento in Parlamento riguarda altre cose, che si parla di aumentare la dotazione per gli ammortizzatori sociali, non di investire un altro miliardo per fare l'Agenzia nazionale, si dice anche che la Cassa in deroga rientrerà, ma sarà difficile se al contempo non ci sarà una politica attiva forte, che sia in grado di realizzare la condizionalità, perché deve essere fatta anche in modo autorevole.

In Germania ci sono 6.000 dipendenti che lavorano nelle imprese e fanno un servizio alle imprese. Queste si rivolgono ai centri per l'impiego perché ricevono un servizio e anche gratis! Questo è il modo in cui manifestano le *vacancies*, non perché viene detto loro, ma perché a loro conviene.

Questo è un processo culturale di cui siamo solo agli inizi e c'è ancora molto da fare. D'altra parte, non c'è alternativa a questo, e non si tratta solo delle politiche attive, ma dell'integrazione tra politiche attive e passive, come avete giustamente detto.

Nessuno però ha osservato che per fare l'integrazione bisogna togliere all'INPS tutti gli ammortizzatori, cosa quasi più difficile di togliere alle regioni le politiche attive. Sperando in un nuovo presidente dell'INPS molto sensibile a queste tematiche, magari si può fare un passo avanti, ma la grossa resistenza è lì, e l'integrazione non si fa con i *computer*: in Ger-

mania la stessa persona dà il sussidio e ricorda al lavoratore che ogni dieci giorni deve venire a valutare quanto potrebbe fare.

Da lì viene fuori un sussidio assistenziale, non solo assicurativo per i disoccupati di lunga durata, ma a quel punto però un *mini job* va bene, ci aggiungo anche 300 euro se ha difficoltà familiari (pagare l'affitto e il cibo) e si arriva anche a 1.000 euro al mese, ma, se non si accetta, la stessa persona lo sospende per tre settimane, poi per sei e poi per dodici e poi per sempre.

Il sussidio assistenziale in Germania è dato senza limiti di durata. Dura per sempre? Niente affatto: un posto di lavoro si trova prima o poi. Pensate se dovessimo introdurre in Italia un sussidio senza limiti di durata: quanto costerebbe secondo i calcoli della Ragioneria generale dello Stato un sussidio senza limiti di durata?

Questo è un problema di cultura e di politica al contempo. Crediamo che l'aiuto debba essere dato in termini di risorse, di soldi, di incentivi alle imprese per assumere e sussidi alla gente per campare, ma questo non ce lo possiamo più permettere e saremo sempre in ritardo rispetto a quello che possiamo fare.

In Germania hanno impiegato quattro anni, noi in 1.000 giorni riusciremo a fare qualcosa!

IRENE TINAGLI. Una domanda velocissima al professor Boeri e una rivolta a tutti. In merito a Garanzia giovani lei formulava l'interessante suggerimento di utilizzare le scuole tecniche, ma, visto che fin dall'inizio non riuscivo a capire come far funzionare una cosa del genere dal momento che l'infrastruttura non aveva funzionato per tutti questi anni, ha poi aggiunto che altrimenti si rischia di foraggiare intermediari privati.

Al di là della volontà di foraggiare i privati, ci chiediamo se anche lì non stia funzionando niente, se ci siano operazioni di monitoraggio. Se invece ci fosse modo di farlo funzionare, potrebbe essere una modalità. Non ho questi dati e sarei interessata a conoscerli.

Abbiamo parlato dei sussidi, degli ammortizzatori, dei servizi e delle politiche attive, ma non del tema della formazione che è collegato, perché tutte queste attività si collegano a programmi di formazione. Capisco che questo è un *mare magnum*, però mi chiedevo se aveste un'idea di come utilizzare quel tipo di risorse, se ci siano analisi di impatto e quanto si potrebbe reperire per indirizzarlo verso politiche attive che funzionino meglio o per rafforzare questi centri per l'impiego. Vorrei chiedere infine se soprattutto in base alla sua esperienza a Trento l'integrazione funzioni con i vari soggetti privati sul territorio, non solo agenzie ma anche cooperative (l'ho visto in Toscana) o università, laddove a volte c'è un problema di comunicazione e di gelosia dei dati, se possa esistere un modello virtuoso da incentivare o rendere più cogente. Grazie.

CLAUDIO COMINARDI. Vorrei porre una domanda piuttosto semplice. Personalmente da utente ho visto peggiorare la qualità del servizio dei centri per l'impiego in corrispondenza con la liberalizzazione delle agenzie interinali.

Vorrei sapere se questo vi risulti, anche perché in base alla mia esperienza spesso nelle agenzie interinali si svolge un lavoro dozzinale, non mirato a incrociare in maniera qualitativa la domanda con l'offerta.

Questa è una delle questioni che si dovrebbero tenere in considerazione valutando le qualità e le richieste dell'utente. Il centro per l'impiego deve avere infatti non un monopolio, ma una forza prevalente rispetto ai suoi concorrenti.

Vorrei sapere se ci siano delle formule per garantire questa centralità, perché purtroppo le agenzie interinali non si possono mettere al bando.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per una breve replica.

ROBERTO CICCIOMESSERE, *Ricercatore a contratto ed esperto di valutazione dei centri per l'impiego*. Il problema centrale è quello della sostenibilità del sistema di *flexsecurity* con l'attuale struttura di servizi per il lavoro.

Credo che non ci sia sufficiente comprensione su questo: l'aumento della flessibilità in uscita deve essere compensato con ammortizzatori che coprano una platea sempre maggiore, e questo produce un costo. O si interviene riducendo il costo dei sussidi oppure non si arriva da nessuna parte, quindi credo che le soluzioni che ho cercato di individuare siano obbligate. Per quanto riguarda il problema dell'INPS, attenzione: se carichiamo i centri per l'impiego anche delle procedure amministrative di gestione degli interventi di integrazione del reddito, ci vogliono 80.000 dipendenti!

CARLO DELL'ARINGA. Si spostano quelli dell'INPS!

ROBERTO CICCIOMESSERE, *Ricercatore a contratto ed esperto di valutazione dei centri per l'impiego*. Si può usare il modello svedese, utilizzato anche in Italia in alcune occasioni, in cui il centro per l'impiego autorizza il sussidio e lo revoca in caso di infrazione e l'INPS lo paga.

Sono più del 50 per cento in alcune regioni le persone convocate che non si sono recate ai centri per l'impiego. Credo che dipenda dal fatto che non c'è stata pubblicità e che la quota di laureati è molto elevata, quindi si tratta di persone che probabilmente hanno meno urgenza di altre di trovare un lavoro.

Per quanto riguarda le piccole e le grandi aziende. Noi abbiamo un'idea strana del mercato del lavoro e non ci rendiamo conto che ogni anno ci sono 10 milioni di assunzioni e 10 milioni di cessazioni, perché ragioniamo in termini di *stock* medi, ma questo deriva dal saldo che può essere positivo o negativo, quindi ci sono assunzioni, ci sono *vacancies* da coprire.

L'ultima questione attiene al problema della formazione professionale, nell'ambito degli ITS (Istituti tecnici superiori), in particolare per quanto riguarda i NEET. Gran parte dei NEET sono giovani che hanno abbandonato gli studi e hanno al massimo la licenza media. Per costoro

sarebbe fondamentale proporre l'apprendistato di primo livello per la qualifica e il diploma professionale. Sono nato in una regione vicino alla sua, a Bolzano, dove l'apprendistato duale funziona benissimo e il tasso di occupazione giovanile è il 40 per cento, mentre nel resto d'Italia è il 19 per cento.

TITO BOERI, *Professore di economia presso l'Università commerciale «Luigi Bocconi»*. L'onorevole Tripiedi mi chiedeva se dessi la colpa ai dipendenti dei servizi pubblici per l'impiego per il loro basso livello di istruzione: certamente no, non è una loro responsabilità e credo che anche persone con un basso livello di istruzione possano essere di grande aiuto nella gestione e nel funzionamento dei centri.

Esiste però un problema se in regioni come la Sicilia, dove si concentra gran parte della disoccupazione nazionale (più del 10 per cento), solo il 9 per cento dei dipendenti dei servizi pubblici per l'impiego è costituito da laureati, perché le competenze richieste per aiutare le persone che cercano lavoro spesso si acquisiscono con livelli di istruzione superiori a quello di scuola secondaria, in quanto psicologia e *marketing* sono davvero molto importanti.

Bisogna quindi investire in quella direzione, il che non significa che queste persone non abbiano un ruolo da svolgere, ma bisogna avere più persone in grado di aiutarle e di dare questi servizi ai disoccupati.

Condivido anche la considerazione sulle piccole e medie imprese che tendono a preferire canali di reclutamento di natura informale, però, se consideriamo anche altri Paesi con una struttura economica simile alla nostra, come i Paesi dell'est europeo, vediamo che il grado di intermediazione dei servizi pubblici per l'impiego è nettamente superiore, quindi non è detto che avere una struttura dominata dalle piccole imprese debba togliere loro qualsiasi ruolo.

Credo che questo avvenga per altre ragioni, legate all'inefficienza dei servizi

pubblici per l'impiego e a una cultura della gestione di queste imprese di tipo familistico, ma questo è un tema che ci porterebbe lontano.

Onorevole Dell'Aringa, condivido molte delle sue considerazioni, sono particolarmente d'accordo sul fatto che l'INPS deve avere un ruolo, quindi quando si parla di cambiare le amministrazioni, il discorso dell'INPS è molto importante, perché nell'integrazione tra politiche attive e passive anche le sedi e il personale dell' INPS potranno avere un ruolo importante da svolgere.

L'onorevole Tinagli mi chiedeva degli istituti tecnici superiori, che credo abbiano un ruolo molto importante da svolgere. Le esperienze di cui disponiamo in Italia sono estremamente incoraggianti circa la loro capacità di fornire la formazione oggi richiesta dal mondo delle imprese, tra l'altro anche utilizzando personale accademico, che non richiede costi aggiuntivi. In Italia, tra l'altro, abbiamo troppe sedi universitarie, quindi serve un modo per far fronte a questa anomalia.

Non penso che gli intermediari privati abbiano un ruolo negativo, anzi è molto importante che ci siano e che facciano di più. La mia preoccupazione è unicamente che questi soldi della Garanzia giovani vadano ai giovani e non vorrei che finissero unicamente nelle mani di intermediari. Siccome quelli pubblici non funzionano, finirebbero in quelli privati, ma non c'era un'accezione negativa nel fatto che fossero privati: vorrei soltanto che non finissero nelle mani degli intermediari.

Per quanto riguarda le domande dell'onorevole Cominardi, la concorrenza è importante, ma la pressione competitiva derivante dagli intermediari privati si è dimostrata del tutto insufficiente a migliorare le prestazioni dei servizi pubblici per l'impiego. Il grado di intermediazione è rimasto lo stesso da quando abbiamo permesso alle agenzie interinali, prima forma di collocamento privato, di entrare in funzione.

Penso che in Italia il settore pubblico continui a operare come se fosse in condizione di monopolio anche se non lo è,

che occorra un controllo amministrativo molto serrato e indicatori di *performances*, come ricordato anche prima dal professor Colasanto.

MICHELE COLASANTO, *Professore di sociologia economica presso l'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano e presidente dell'Agenzia del lavoro della provincia di Trento*. Anch'io non vorrei essere stato frainteso, in quanto non mi preoccupa la presenza di operatori privati. Tra l'altro, nell'esperienza che faremo a Trento su Garanzia giovani utilizzeremo pubblico e privato, delle cordate di centri di formazione professionale e agenzie per l'impiego; abbiamo un modello di accompagnamento al tirocinio e al lavoro di questo tipo, anche perché i centri non ce la farebbero mai.

Anche negli altri Paesi il sistema pubblico/privato funziona in modo integrato. È vero però che le aspettative sul privato finora non sembrano aver corrisposto a un sostanziale miglioramento in termini di prestazioni, non dico di qualità ma di quantità: il tasso d'intermediazione rimane bloccato anche con la presenza dei privati. Ci auguriamo che non sia così in futuro.

Per quanto concerne il ruolo del sistema formativo pubblico, raccogliendo il suggerimento del professor Boeri, anche le università devono concorrere al sistema, però ho ricevuto dei rifiuti e mi sono molto arrabbiato quando qualche Rettore di università (non dico quale) mi ha risposto: « i miei professori insegnano già tanto e quindi per carità, se li metto anche a fare docenza... poi con questi disoccupati, che si sa che è gente un po' lazzaroni... »; non ha detto proprio così, lo dico io per colorire la vicenda, ma in parte è così.

Noi abbiamo fatto un'esperienza con il pubblico non accademico con gli EDA, i Centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti. A Trento abbiamo trasferito la formazione alla lingua italiana degli immigrati ai centri pubblici, che prima andavano a bando e la cosa è

andata benissimo; sono stati tutti contenti, i centri avevano un ruolo, le *performances* sono state apprezzate.

Credo che questo si possa ripetere con gli istituti tecnici, e che il *mix* di popolazione adulta e popolazione giovanile sia interessante. Il difetto della formazione per disoccupati o cassintegrati è che le classi non sono omogenee, non riusciamo a costruire classi di pari livello dal punto di vista dei prerequisiti, di competenze di tipo alfanumerico, e quindi abbiamo una situazione inefficiente e le prestazioni diventano insoddisfacenti.

Questo avviene perché il costo è elevato ma, se trasferissimo sul pubblico questo costo della formazione senza mettere tutto a bando, forse riusciremmo a utilizzare anche la capacità del pubblico di intervenire.

Per quanto riguarda Garanzia giovani mi assocerei alle considerazioni del professor Dell’Aringa, in quanto Garanzia giovani ha messo in discussione il famoso modello di transizione mediterranea dei sociologi. Noi siamo mediterranei in tutto e anche nella transizione: prima scuola e poi lavoro. A Bolzano fanno così, ma a Trento c’è molta formazione professionale triennale perché il modello è diverso...

**ROBERTO CICCIOMESSERE**, *Ricercatore a contratto ed esperto di valutazione dei centri per l’impiego*, Anche il tasso di occupazione giovanile è diverso!

**MICHELE COLASANTO**, *Ricercatore di sociologia economica dell’Università cattolica di Milano e Presidente dell’Agenzia del lavoro delle provincia di Trento*. Sì, certo, è diverso. Il trasferimento sul pubblico forse potrebbe aiutarci.

Le procedure del Garanzia giovani sono un po’ rigide, perché sono i ragazzi che sul portale si iscrivono e ricevono pressoché automaticamente una convocazione da parte del centro. Bisogna migliorare questa prestazione che non è ancora personalizzata.

Non so perché il 30 per cento non si è presentato, ma bisogna capirlo. D’altra parte, quando il 50 per cento delle richieste viene dalla Sicilia o dalla Puglia, immagino che qualcuno si perda anche per strada!

Una modalità per cercare di integrare anche l’INPS, che abbiamo evocato anche a Trento, è quella di fare sedi comuni, centri per l’impiego e sportelli periferici INPS, metterli insieme anche fisicamente in modo tale da favorire questa condizionalità, che altrimenti rischia di essere penalizzata dal fatto che chi sta dalla parte dei centri per l’impiego deve cancellare una persona e, se questa non è sostenuta psicologicamente, diventa complicato decidere di cancellarle l’indennità.

C’è da dire che tutto questo è più facile quando esiste un reddito di cittadinanza e, infatti, nella virtuosa Trento c’è un reddito di garanzia che copre le povertà.

**PRESIDENTE**. Nel ringraziare i nostri ospiti, dichiaro conclusa l’audizione.

**La seduta termina alle 16.10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

---

Licenziato per la stampa  
il 3 novembre 2014.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



## **AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE**

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DEI SERVIZI PER IL  
MERCATO DEL LAVORO E SUL RUOLO DEGLI OPERATORI  
PUBBLICI E PRIVATI**

**XI COMMISSIONE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)**

**Camera dei Deputati**

***Roma, 30 settembre 2014***

## **Sommario**

### **PREMESSA**

### **INTRODUZIONE**

### **SCENARIO**

Il disallineamento di competenze nei settori e nei territori

Il disallineamento di competenze nei livelli di istruzione e nelle professioni

I canali di assunzione e le opportunità esperienziali in azienda

### **IL SISTEMA CAMERALE ITALIANO NELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO**

Garanzia Giovani: la rete degli Sportelli camerali per l'autoimprenditorialità

Un sistema nazionale di certificazione delle competenze: le Camere di commercio in Germania e in Italia

### **UN CONTRIBUTO OPERATIVO ALL'INDAGINE**

L'integrazione delle Camere di commercio nella rete del collocamento pubblico

L'attivazione di un servizio camerale per la certificazione delle competenze

La valorizzazione degli Sportelli per l'imprenditorialità nell'ambito della Garanzia Giovani

## PREMESSA

L'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati costituisce un passaggio importante per consentire la più efficace programmazione di interventi attraverso cui **favorire il superamento del grave “problema occupazionale” che affligge il nostro Paese**, anche attraverso una ridefinizione dei Servizi per l'Impiego (SPI) che consenta la rimozione degli ostacoli alla base del persistente disallineamento fra la domanda e l'offerta di lavoro.

Al riguardo, l'Unioncamere — in rappresentanza del sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura — può fornire un importante contributo di conoscenza e di proposta ai lavori della Commissione.

## INTRODUZIONE

L'Italia — come noto — si caratterizza oggi, anche rispetto ai partner dell'Ue, oltre che per una **disoccupazione giovanile che ha superato il 40%**, a fronte di una **persistente difficoltà incontrata dalle imprese nel reperire le professionalità di cui hanno bisogno**, per un dato record quanto a giovani “Neet” (oltre 2 milioni di giovani tra 15 e 29 anni, pari quasi a un quarto della fascia d'età, che non studiano né lavorano) e per più **elevati tassi di abbandono scolastico-formativo**. Al riguardo, si consideri inoltre che nel nostro Paese **meno del 4% degli under 29 fa pratica in azienda**, un dato decisamente contenuto rispetto alla media europea del 12,9% e al “picco” del 22,1% della Germania.

Sono dati che dimostrano che — come rilevato anche nel Piano “La buona scuola”, recentemente varato dal Governo italiano — passano gli anni, ma, nel nostro Paese, la separazione tra istruzione e lavoro resta.

In questo scenario, **appare prioritario dare impulso a iniziative mirate a rendere sempre più stretto il collegamento tra politiche formative e mondo della produzione**, agevolando così l'ingresso dei nostri giovani nel mondo del lavoro. Del resto, il sostanziale disallineamento tra profili in uscita dal sistema formativo ed esigenze delle imprese (i cui effetti, di fatto, sono incorporati nell'elevata disoccupazione giovanile) è imputabile, da un lato, alle modalità con cui le famiglie e i giovani operano le loro **scelte di investimento formativo** e, dall'altro lato, a una **limitata efficacia delle iniziative finalizzate a far coincidere domanda ed offerta di formazione e di lavoro**.



Si tratta, in sostanza, di individuare un complesso di misure con cui l'Italia cerchi di rispondere alle sollecitazioni rivolte dall'Unione europea ai Paesi membri affinché – in un periodo di crisi economica globale – questi ultimi si **dotino di servizi e di strumenti che consentano al maggior numero di persone**, in particolare ai giovani in cerca di prima occupazione e ai potenziali Neet, **di aumentare la propria occupabilità**.

In linea generale, per contribuire a rafforzare i rapporti tra sistemi formativi e sistemi produttivi si ritiene opportuno **rafforzare i percorsi di orientamento per tutti i giovani**, al fine di facilitare una scelta consapevole del percorso di studio e di favorire la conoscenza delle opportunità e degli sbocchi lavorativi, e diminuire **il divario tra scuola-formazione e lavoro**, in un'ottica di integrazione e interazione tra sistemi, sviluppando e rendendo stabili le occasioni di contatto e collaborazione tra mondo dell'istruzione e dell'impresa, **potenziando l'apprendimento basato su esperienze concrete di lavoro**. In merito, infatti, occorre sottolineare che **stage, tirocini e alternanza – al di là della loro valenza formativa e, in tanti casi, occupazionale – ne hanno una prettamente orientativa** in quanto offrono ai ragazzi un'occasione di conoscenza pratica e attiva per scoprire ed esplorare, da un lato, cos'è realmente il mondo del lavoro e, dall'altro, se stessi, i propri talenti e la propria strada.

Serve in sostanza anche **un cambio di marcia nei rapporti tra sistemi formativi e mondo del lavoro**, nella convinzione che il dialogo tra i due ambiti risulti decisivo anche per far maturare nelle imprese la piena consapevolezza del ruolo e della rilevanza che risorse umane più qualificate e specializzate possono ricoprire nei sistemi produttivi in un'ottica di benefici a medio e lungo termine. Ciò significa **raccordare maggiormente l'offerta formativa con le esigenze del mondo del lavoro e del territorio**, ponendo un'adeguata attenzione al tema dell'**analisi dei fabbisogni professionali e formativi espressi dai sistemi produttivi, dell'orientamento dei giovani e dell'alternanza scuola lavoro**.

Sono temi in merito ai quali, peraltro, il Sistema camerale – in ragione dell'attività svolta – si è visto progressivamente riconoscere nuovi ruoli e funzioni che vedono le **Camere di commercio quali enti privilegiati per integrare, come punto di sintesi, le conoscenze del sistema economico con le istanze del mondo associativo** favorendo l'innovazione e il miglioramento dei livelli qualitativi del sistema dell'istruzione e della formazione in rapporto **ai fabbisogni del mondo del lavoro, all'occupabilità dei giovani e allo sviluppo del Paese**.

Un elemento fondamentale per la riuscita dei processi di riforma in atto, infatti, risiede proprio nella capacità di **mettere in rete e far collaborare tutti i soggetti** impegnati per migliorare la qualità dell’offerta integrata di servizi di istruzione, formazione e lavoro come presupposto per lo sviluppo dei sistemi produttivi e dell’occupazione. È fuor di dubbio, del resto, che la riuscita di qualsiasi misura, programma o iniziativa nel campo delle politiche attive del lavoro presuppone che tutti i soggetti in qualche modo coinvolti siano chiamati a operare organicamente nell’ambito della **cornice unitaria di coordinamento interistituzionale** e nel **dialogo con il partenariato economico e sociale, che trova nel sistema delle Camere di commercio italiane una delle sue principali espressioni.**

Tra le principali cause alla base dell’aumento della disoccupazione (in primis quella giovanile, che – nonostante alcuni recenti segnali di rallentamento – non sembra aver ancora chiaramente imboccato un sentiero di miglioramento, si collocano quelle **“asimmetrie informative” dovute al carente collegamento** (sul piano informativo, funzionale e normativo) tra i diversi attori pubblici e privati in campo, a livello nazionale e territoriale, e tra questi e i diversi segmenti dell’offerta di lavoro.

È pertanto proprio su questi aspetti, direttamente legati all’offerta di servizi e di strumenti a sostegno della domanda di lavoro, che **occorre intervenire con provvedimenti di tipo strutturale attraverso cui migliorare:**

- **l’efficacia delle azioni** poste in essere dai diversi soggetti pubblici (Ministero del Lavoro e suoi enti strumentali, Regioni, Comuni, Servizi Pubblici per l’Impiego, Camere di commercio, ecc.) e privati (Agenzie per il Lavoro, Agenzie Formative, ecc.) attraverso opportuni meccanismi di integrazione e attraverso la piena affermazione della logica del “risultato”;
- **la trasparenza tra domanda e offerta di lavoro**, raggiungibile attraverso un mercato del lavoro meno segmentato, meglio raccordato e più funzionante nelle sue diverse componenti.

Tutto questo all’interno di uno scenario che impone, da un lato, un **più stretto legame tra politiche industriali e politiche attive del lavoro** (per rafforzare ambiti di attività produttiva e profili imprenditoriali a maggiore possibilità di crescita occupazionale anche con interventi di sostegno all’imprenditorialità) e al contempo, sul fronte della politica economica europea e nazionale, un **più deciso orientamento a sostegno della domanda interna**, sia nella componente dei consumi delle famiglie che in quella degli investimenti pubblici e privati.

Ciò premesso, con il presente documento il Sistema camerale intende fornire un contributo concreto ai lavori della Commissione **evidenziando i motivi tuttora alla base del disallineamento tra domanda e offerta di professioni e di competenze nel Paese**, attraverso l'analisi dei dati più recenti resi disponibili attraverso il *Sistema Informativo Excelsior*, realizzato da Unioncamere e dal Ministero del Lavoro, e **proponendo, proprio a partire dalle criticità rilevate, alcune misure di intervento** nell'ottica di favorire un più stretto raccordo e integrazione tra i diversi soggetti impegnati sul versante dei servizi per l'impiego, anche valorizzando l'apporto che le Camere di commercio possono fornire in questo quadro.

## SCENARIO

Tra le iniziative più rilevanti attuate dal Sistema camerale sul versante del monitoraggio e del supporto alla definizione di misure sul tema del lavoro e della formazione, vi è la realizzazione - in collaborazione con il Ministero del Lavoro e con l'Unione Europea - del *Sistema Informativo Excelsior sui fabbisogni occupazionali e professionali espressi dalle imprese* che, attraverso un'indagine annuale sui programmi di assunzione di un campione di oltre 100 mila imprese dell'industria e dei servizi con almeno un dipendente, offre un quadro permanentemente aggiornato delle tendenze evolutive e delle principali caratteristiche della domanda di lavoro nel nostro Paese.

Il *Sistema Excelsior*, in particolare, fornisce una conoscenza aggiornata, sistematica e affidabile dei fabbisogni occupazionali e formativi delle imprese nei diversi settori di attività economica e per ciascuna delle province italiane, **consolidandosi quale base informativa utilizzabile sia dai diversi livelli di governo – locale, regionale e nazionale – per la predisposizione di interventi *ad hoc*** (politiche attive del lavoro, orientamento, programmazione della formazione, ecc.), **in ciascuna area e per ciascun segmento del mercato del lavoro, sia da studenti, famiglie e coloro che sono alla ricerca di occupazione**, per conoscere tutti gli elementi in grado di costruire i percorsi formativi e professionali maggiormente spendibili sul mercato del lavoro.

Nel vasto apparato informativo che il Sistema mette a disposizione, ai fini conoscitivi della Commissione vale la pena soffermarsi sull'analisi puntuale di quella porzione della domanda di professioni e di competenze che le imprese esprimono, ma che non trova un soddisfacente riscontro nell'offerta di lavoro presente sul mercato (*skill mismatch*), determinando – di conseguenza – squilibri più o meno consistenti nel mercato del lavoro (All.1).

### **Il disallineamento di competenze nei settori e nei territori**

L'analisi della quota di assunzioni "difficili da reperire" (sia in termini di imprese che segnalano il fenomeno sia per quanto concerne le assunzioni su cui esso si manifesta) rappresenta una *proxy* efficace, semplice e di immediata lettura, del disallineamento presente tra domanda e offerta sul mercato del lavoro: quanto più è elevata tanto più vi è squilibrio per eccesso di domanda (e/o carenza di offerta); quanto più è bassa, allora lo squilibrio è dovuto a carenza di domanda (e/o eccesso di offerta).

Dal dettaglio dell'ultima indagine condotta, relativa ai programmi occupazionali per il 2014, emerge come, nonostante il lieve incremento delle assunzioni programmate (oltre 613 mila, un livello, comunque storicamente basso), l'accumulo di un consistente stock di offerta di lavoro nel corso degli anni di crisi fa sì che **le difficoltà incontrate dalle imprese nel reperire quei profili professionali che le stesse intendono assumere siano complessivamente più contenute rispetto al passato, ma rivelino, al contempo, alcune criticità "strutturali" nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro.**

Il permanere nel tempo di questa "area grigia", quindi, deve essere contrastato con adeguate politiche del lavoro che impediscano la dispersione delle opportunità occupazionali offerte dal sistema produttivo.

Sulla base dei dati del *Sistema Informativo Excelsior*, emerge come i segnali di difficoltà siano espressi dal 15,9% delle imprese che prevedono per il 2014 di assumere, quota solo in lieve discesa dal 2013, ma nettamente ridimensionata rispetto al 2010, quando tale percentuale sfiorava il 38%.

Il seppur lievissimo rialzo delle assunzioni nel 2014 rispetto al 2013, segnalato poc'anzi, fa comunque emergere qualche sporadico segnale in controtendenza: nel Nord-Ovest (un decimo di punto oltre il dato del 2013) e per le imprese con almeno 50 dipendenti (dal 26,6 al 27,3%), infatti, appare in crescita la quota delle realtà che dichiarano difficoltà di reperimento di personale.

Visto tale fenomeno dal lato dei flussi di personale in entrata nelle imprese italiane, **le assunzioni che le imprese ritengono difficili da reperire nel 2014 sono di poco più di 61 mila "unità", pari al 10% delle entrate totali previste:** sia per valore assoluto, sia per quota sul totale, si tratta dei livelli più bassi sostanzialmente dall'inizio degli anni Duemila. Pur manifestando un andamento del tutto simile a quello generale, le difficoltà di reperimento si mantengono costantemente più basse nel Mezzogiorno, rispetto al Centro e al Nord del Paese. Una dinamica che, del resto,

è coerente con i diversi livelli della disoccupazione, vale a dire con la diversa ampiezza del “bacino” di persone alla ricerca di un impiego, a cui le imprese si rivolgono per le assunzioni che intendono effettuare: nel 2014, la quota di assunzioni difficili da reperire è compresa fra il 12,6% del Nord-Ovest e il 7% dell'Italia meridionale e insulare.

Anche rispetto ad altre dimensioni di analisi, **le differenze tra le diverse tipologie di imprese nelle difficoltà di reperimento non si modificano nel corso del tempo**: queste rimangono al di sotto dell'8% nelle imprese sotto i 250 dipendenti, mentre superano il 12% in quelle di taglia dimensionale superiore, proprio in relazione alla crescente propensione delle imprese all'assunzione all'aumento della loro dimensione.

Seppure in attenuazione, la quota delle assunzioni di difficile reperimento presenta, tra i diversi comparti di attività, sia dell'industria che dei servizi, un range di valori abbastanza ampio, in conseguenza sia delle diverse e specifiche professionalità di cui ciascun comparto necessita (che ovviamente possono essere presenti sul mercato in misura diversa, anche da un territorio all'altro), sia della disponibilità individuale a svolgere le professioni richieste.

Nel complesso dei settori, la quota delle assunzioni ritenute difficili da reperire si dispone lungo un ranking che va dal solo 3% delle *public utilities* (minimo fra tutte le categorie merceologiche, sia dell'industria che dei servizi) al massimo del 24,5% dell'informatica-TLC. Un segnale, quest'ultimo, che su settori a elevato contenuto tecnologico le possibilità di trovare personale in grado di ricoprire le mansioni scoperte tendono ad assottigliarsi, indicando il verificarsi di problematicità, pure in presenza di un'ampia offerta di lavoro. Anche in alcuni settori più tipici della specializzazione produttiva italiana, come le industrie della meccanica e la metallurgia, le difficoltà di reperimento riguarderanno circa un quinto delle figure che potenzialmente le imprese sarebbero disposte ad assumere (10 punti percentuali oltre la media di tutti i settori produttivi).

### **Il disallineamento di competenze nei livelli di istruzione e nelle professioni**

Nell'attuale contesto di forte squilibrio dovuto all'eccesso di offerta, che a sua volta contribuisce a mantenere più basse le difficoltà di reperimento da parte delle imprese, emerge una significativa eccezione che riguarda i laureati, per i quali la quota di assunzioni difficili da reperire risulta pari al 20%, esattamente doppia della media, nonché in aumento rispetto al 2013 (un punto e mezzo in più): un'eccezione, questa, anche rispetto agli altri titoli di studio. Un fenomeno che non è certo imputabile

all'aumento delle assunzioni di laureati, che anzi presentano la crescita più contenuta. Per i diplomati, i più vicini alla media con una quota del 10,2%, si registra un calo della medesima di 1,5 punti. Per i qualificati, che pure presentano una fortissima crescita, la difficoltà di reperimento passa dall'11,5 al 9,1% (-2,4 punti) e per le persone senza preparazione specifica si scende dall'8 al 6,8% (-1,2 punti). Quale che sia la variazione da un anno all'altro, l'incidenza della difficoltà di reperimento ha un andamento del tutto proporzionale al livello di istruzione richiesto.

Se in generale, le difficoltà di reperimento del personale da assumere possono avere una duplice causa, una carenza quantitativa dell'offerta oppure una carenza qualitativa, i laureati si distinguono dagli altri gruppi anche per la diversa composizione delle problematicità tra questi due ordini di difficoltà e per il loro diverso andamento tra il 2013 e il 2014. Va, tuttavia, evidenziato un **incremento delle motivazioni legate alle competenze e alla preparazione dei laureati**, che nel 2014 raggiungono il 9,3% del totale, contro il 7,8% dello scorso anno. In questo caso, le difficoltà di reperimento, quindi, aumentano non perché vi sia una domanda in crescita particolarmente elevata, o perché vi sia stato un calo dell'offerta (l'aumento dei disoccupati con un titolo universitario durante il 2013 è peraltro risultata la più alta in assoluto), bensì perché risultano in crescita i casi di valutazione negativa del profilo formativo ed esperienziale dei candidati.

Per tutti i livelli di istruzione diversi dalla laurea, **le maggiori difficoltà di reperimento sono dovute (e continuano a esserlo) all'inadeguatezza dei candidati**, sebbene con un ordine di grandezza decisamente inferiore ai laureati: il 6,6% per i diplomati, il 5,5% per i lavoratori in possesso di una qualifica professionale. Per contro, in questi gruppi, le ragioni di natura quantitativa hanno un riflesso più contenuto nella difficoltà di reperimento (fra il 2,7 e il 3,6%).

Su scala aggregata, la riduzione delle difficoltà di reperimento tra 2013 e 2014 è diffusa ad alcuni tra i principali grandi gruppi di professioni, ma è più sensibile per le professioni del commercio e dei servizi (dall'11,6 al 9,2%), per le professioni non qualificate (dal 4,6 al 3%) e per le professioni operaie specializzate (dal 14 all'11,7%).

La difficoltà di reperimento si riduce anche per le professioni impiegatizie d'ufficio (dal 7,3 al 7,2%), e per le professioni di alta specializzazione (dal 22 al 20,9%). Per le figure dirigenziali, la quota di quelle considerate difficili da individuare si alza dal 27,1 al 29,9%. Professioni tecniche e professioni operaie dei conduttori di impianti sono invece i due gruppi per i quali le assunzioni difficili da reperire aumentano sia

per numero (+350 e +1.130) sia per incidenza sul totale (dal 16,2 al 17% le prime, dall'8,3 al 9,5% le seconde).

Pochi punti di variazione da un anno all'altro delle quote non cambiano, tuttavia, l'incidenza che le assunzioni di difficile reperimento hanno nei diversi gruppi di professioni e che risulta abbastanza diversificata: decisamente superiore alla media per le professioni più qualificate nel loro insieme (il 18,5%) solo leggermente superiore per le professioni operaie (10,8%), in particolare quelle specializzate (11,7%), inferiore alla media, anche se non di molto, per le professioni di livello intermedio (8,7%), con un minimo del 7,2% per quelle impiegate, mentre risulta decisamente bassa (appena il 3%), per le professioni non qualificate.

Scendendo nel dettaglio delle professioni — a partire dai profili maggiormente qualificati e, in gran parte dei casi ritenuti “introvabili” a causa della forte richiesta proveniente dalle imprese — restano difficili da reperire 2.100 Analisti e progettisti di software su 5.500, 1.700 Tecnici della vendita e della distribuzione su 8mila, mille Tecnici programmatori su 3.400. Motivazioni legate a una certa inadeguatezza formativa o alla carenza di persone interessate ad esercitare la professione spiegano invece, nell'opinione delle imprese, la difficoltà di reperimento di alcuni profili di media qualificazione. Tra questi, 6.700 Commessi su quasi 60mila ricercati e 3.500 Camerieri su 68.600. Carente formazione o modesta esperienza accompagnano la difficile richiesta di alcuni profili operai, tra i quali spiccano gli attrezzisti di macchine utensili (difficili da reperire 1.200 unità su 4.500) e i Meccanici e montatori di macchinari industriali (tra i quali gli “introvabili” sono 800 su un totale di 4.300 ingressi).

Andando a esaminare in dettaglio le motivazioni in cui si annida il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, secondo le dichiarazioni delle imprese, si evince che **il fattore più rilevante (raccolge quasi la metà delle indicazioni) risiede nel gap di competenze, ascrivibile alla formazione non adeguata, alla mancanza della necessaria esperienza o delle caratteristiche personali adatte allo svolgimento della professione.** L'importanza che questo aspetto assume nell'analisi del *mismatch* richiama l'attenzione sulla necessità di non perdere di vista il **monitoraggio dell'efficacia del sistema formativo**, complessivamente considerato, affinché non venga tralasciato il compito di fornire una risposta ai bisogni tecnico-applicativi delle imprese. Questa manutenzione e questo raccordo possono certamente fruire del ruolo dei corpi intermedi che “vivono” il territorio e che sono in grado di fare da ponte tra le esigenze delle imprese e mondo della formazione. Il gap di competenze è

particolarmente evidente nella professioni medium-skill, in cui le imprese tendono verosimilmente a ricercare un grado di professionalità più elevato rispetto a quello posseduto dai candidati all'assunzione.

Sul ruolo delle competenze specifiche della professione da svolgere, il Sistema Informativo Excelsior da tempo cerca di fare luce per fornire un quadro più dettagliato possibile a quanti sono chiamati a disegnare politiche per la formazione e il lavoro (restringendo in questo caso il campo di analisi alle sole assunzioni non stagionali). **La carenza nei candidati di competenze specifiche legate alla professione da svolgere è considerata un problema in un caso su dieci**, ma il fenomeno assume una dimensione maggiore soprattutto nelle professioni high-skill. In particolare, gli specialisti in contabilità e problemi finanziari, gli ingegneri energetici e meccanici, gli analisti, progettisti di software, i tecnici programmatori, i tecnici esperti in applicazioni e i tecnici della distribuzione sono tutti casi in cui le imprese sarebbero portate a considerare un prerequisito la padronanza di specifici strumenti tecnico-scientifici e, invece, i candidati selezionati si dimostrano carenti (quantitativamente o qualitativamente) sotto questi aspetti, in misura sensibilmente superiore alla media delle professioni (dal doppio al triplo della stessa).

In seconda battuta, a motivare il disallineamento tra domanda e offerta si colloca il gap di aspettative (con il 28% circa delle indicazioni), che ha a che fare soprattutto con caratteristiche più proprie dell'offerta, ossia con un livello di attese dei candidati che è superiore a quanto viene loro proposto, oltre al fatto che sul segmento di operatività dell'impresa vi sono poche persone che esercitano, o che intendono esercitare, la professione per cui sono ricercate. Non deve stupire dunque che questo tipo di difficoltà sia più sensibile per le professioni low-skill.

A completare il quadro, è il **gap di offerta** (con il 17% delle indicazioni) che è ascrivibile alla mancanza di strutture in grado di formare la specifica/nuova professione ricercata o, ancora, perché in alcuni casi l'offerta di profili in possesso di un determinato percorso formativo/esperienziale può risultare sottodimensionata rispetto alla domanda manifestata dalle imprese in un determinato territorio. Questo tipo di difficoltà va a colpire principalmente le **figure di livello più alto** (a elevata specializzazione o tecniche), lasciando spazio anche in questo caso a un intervento di tutte quelle istituzioni che possono essere in grado di **agire sull'orientamento scolastico e universitario** per raggiungere una maggiore aderenza con i profili professionali ricercati, frequentemente in grado di fornire un forte tasso di innovatività ai processi aziendali.



### **I canali di assunzione e le opportunità esperienziali in azienda**

Al di là di delle caratteristiche delle difficoltà di reperimento messe in luce, emerge sopra tutte un dato: nel 2013 **quasi il 62% delle imprese italiane ha utilizzato come canale principale per la ricerca del personale da assumere quello “informale”**: segnalazioni di conoscenti, fornitori, altri imprenditori o anche la conoscenza “diretta” del candidato, talvolta anche a seguito di un’attività di stage o tirocinio che lo ha visto coinvolto. Una “asimmetria” informativa che penalizza fortemente il merito e le capacità soprattutto dei giovani lavoratori.

Sono principalmente le micro-imprese quelle che non ricorrono a soggetti o strumenti di intermediazione nella ricerca di nuovo personale, tanto che tra queste ultime sale al 67,3% la quota di quelle che si concentrano solo sui canali “informali”.

Sul versante opposto, tra i canali **formali i Centri per l’impiego sono stati veicolo per la selezione per solo il 2,2% delle imprese**, mentre un ugualmente contenuto 2,6% di imprese ha fatto ricorso a società di somministrazione. Come è lecito attendersi, complessivamente questi due sistemi di selezione hanno un tasso di utilizzo crescente con la dimensione aziendale, sebbene l’attenzione ricevuta non ecceda mai il 16% del totale delle imprese (raggiunto nel caso di imprese tra i 250 e i 499 dipendenti).

La conoscenza diretta di un candidato, fattore che le imprese considerano per così dire “dirimente” nella decisione di assunzione, è frequentemente veicolata, soprattutto per i giovani, da una **consuetudine relazionale ed esperienziale istauratasi anche in seguito a stage o tirocini formativi**.

In merito, **nel 2013 le imprese italiane hanno ospitato oltre 310.500 tirocinanti e stagisti**, un valore che supera di quasi 4 mila unità quello del 2012 (+1,3%) e prossimo alla media degli anni precedenti il 2012. Questo stesso risultato è tuttavia l’esito di andamenti contrapposti tra industria e servizi, rispettivamente del -4,6 e del +3,5%, per quanto l’andamento dell’industria sia stato influenzato dal pesante decremento delle costruzioni (-10%). Queste tendenze, già in atto da alcuni anni, portano stagisti e tirocinanti ospitati dalle imprese a ripartirsi per il 25,8% nell’industria e per 74,2% nei servizi, con una redistribuzione, rispetto al 2008, di 6,4 punti dal settore industriale a quello terziario.

Variazioni contrapposte nel segno, oltre che diverse per intensità, si sono avute anche secondo le dimensioni aziendali e l’ambito territoriale: nel primo caso all’andamento complessivamente positivo che si è avuto nelle imprese fino a 49 dipendenti (+1,4%)

e in quelle con almeno 500 (+15,8%) si è contrapposto quello negativo nelle imprese di dimensione intermedia, fra 50 e 249 dipendenti (-8,7%). Sul versante territoriale, le variazioni positive in tutto il Centro-Nord (tra il +2,5 e il +3,8%) compensano quella negativa del -5,5% nel Mezzogiorno.

Un leggero rialzo si è avuto anche per la quota di imprese che hanno ospitato tirocinanti e stagisti (dal 13,8 al 13,9%), mentre si è ridotto, in misura altrettanto modesta, il numero medio di tirocinanti e stagisti ospitati per impresa (da 1,5 a 1,4).

Un segno positivo per il rafforzamento del profilo esperienziale dei candidati all'assunzione, ma anche la conferma delle difficoltà a reperire celermente un impiego anche per coloro che sono in possesso di un titolo di studio elevato, viene dall'**innalzamento di 2 punti della quota di stagisti e tirocinanti in possesso di un titolo di studio universitario**, che raggiunge il 32,3%, il valore più alto dal 2010 in poi. Anche in questo caso non è la geografia a fare la differenza, ma le dimensioni delle imprese: i laureati sono appena il 26,1% nelle imprese fino a 9 dipendenti e raggiungono quasi il 61% nelle imprese con almeno 500 dipendenti.

Un ultimo dato di particolare interesse è la quota di **tirocinanti e stagisti, fra quelli ospitati dalle imprese, che queste ultime hanno assunto al termine dell'esperienza fatta**, o che comunque hanno intenzione di assumere. **Nel 2013 tale quota è stata del 9,5%**, in leggero rialzo rispetto a 9,1% del 2012. Si tratta di un livello che è quasi identico nell'industria e nei servizi (e ugualmente in crescita di qualche decimo di punto), abbastanza differenziato a livello territoriale (fra il 7,8% del Mezzogiorno e il 10,8% del Centro), pur se in rialzo generalizzato, ma differenziato soprattutto secondo la numerosità dei dipendenti delle imprese: più nel dettaglio, tirocinanti e stagisti hanno una possibilità su 20 di essere poi assunti se l'impresa ha meno di 10 addetti, ma ne hanno quasi una su 4 se invece l'impresa è di grandi dimensioni.

Nonostante le difficoltà che ancora nel 2013 hanno accompagnato la vita delle imprese italiane, queste ultime hanno dimostrato di dare ancora molto valore al carattere formativo delle esperienze di stage e tirocini (che consentono ai giovani in uscita o appena usciti dai diversi cicli di istruzione di completare e integrare la preparazione ricevuta), anche per la possibilità, per le imprese stesse, di verificare nel concreto la preparazione dei giovani in uscita dal sistema scolastico, la loro capacità di integrazione nell'ambiente di lavoro, l'interesse per le prospettive professionali che l'azienda può loro offrire: in altre parole, per testare possibili candidati cui offrire un contratto di lavoro.

## **IL SISTEMA CAMERALE ITALIANO NELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO**

Il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è **da lungo tempo attivo sui temi relativi al mercato del lavoro, all'autoimpiego, alla crescita e valorizzazione delle competenze e risorse professionali richieste dalle imprese**. Si tratta di un impegno che si è ulteriormente rafforzato e qualificato nel corso degli ultimi anni, soprattutto — come si è visto — attraverso lo sviluppo del *Sistema Informativo Excelsior* e la realizzazione e diffusione su tutto il territorio nazionale di **servizi e strumenti per gli stage, i tirocini e l'alternanza scuola-lavoro**, secondo quanto previsto dall'art. 4 della legge di riforma della scuola 53/03 e dal successivo d.lgs. applicativo 77/05.

Queste, tuttavia, sono solo alcune delle attività svolte dalla rete delle Camere di commercio (e meglio documentate nell'All. 2), rispetto alle quali **Unioncamere** - l'ente pubblico che unisce e rappresenta istituzionalmente il sistema camerale italiano e, per il tramite dello stesso, tutti i settori imprenditoriali che compongono i sistemi economico-produttivi locali — **assicura un ruolo di indirizzo strategico, programmazione, progettazione, promozione, sostegno, coordinamento, assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione**, garantendo al tempo stesso la valorizzazione delle specificità locali e l'unitarietà dell'azione, ai fini di una presenza diffusa e di una erogazione uniforme di servizi, strumenti e iniziative sul territorio nazionale.

A tale ruolo si collega anche il forte coinvolgimento e l'apporto fornito dalla stessa Unioncamere, a partire dalla seconda metà del 2013, in seno alla **Struttura di missione per l'attuazione dell'iniziativa comunitaria "Garanzia per i Giovani"**, la cui gestione — come noto — va realizzata mediante un unico programma operativo nazionale (PON-YEI) presso il Ministero del Lavoro, che vede come organismi intermedi le Regioni e tra i soggetti attuatori degli interventi previsti anche Unioncamere, con responsabilità a livello nazionale, e la rete delle Camere di commercio (a livello territoriale).

Nel partecipare alla Struttura di missione, Unioncamere ha avuto un ruolo attivo riguardo alla definizione del relativo Piano, che prevede un forte impegno del Sistema camerale specialmente nella **creazione di nuova occupazione attraverso l'accompagnamento dei giovani all'avvio di un'iniziativa imprenditoriale e l'orientamento al lavoro indipendente**.

### **Garanzia Giovani: la rete degli Sportelli camerali per l'autoimprenditorialità**

In un momento in cui i governi si trovano ad affrontare le sfide per rilanciare le loro economie, la **promozione dell'imprenditorialità rappresenta un fondamentale volano della crescita e un forte stimolo di nuove opportunità di lavoro**. Nell'attuale sistema economico possono essere proprio le *start up* a fungere da **motore di nuova occupazione, sotto forma di autoimpiego ma anche di assunzioni**.

Per favorire questi processi di *job creation*, è necessario garantire adeguato supporto a chi intenda “mettersi in proprio”. In particolare, è necessario rilanciare, rivitalizzare e innovare le **politiche di sostegno per una “nuova imprenditorialità sostenibile”**, sia proseguendo nel cammino già in parte intrapreso per facilitare e velocizzare i processi di creazione e apertura d'impresa, sia, soprattutto, con **nuovi strumenti, risorse e reti di servizi avanzati di supporto e accompagnamento per nuovi ed aspiranti imprenditori**.

Si tratta proprio di uno dei più tradizionali ambiti dell'offerta di servizi del Sistema camerale. Le Camere di commercio, infatti, sono **da sempre in prima linea nel sostenere i potenziali imprenditori e per far sì che si innalzi quella quota – oggi pari al 49,9% - di imprese che non supera i primi, difficili 5 anni di vita**.

Proprio a partire da questi presupposti, nell'ambito della Struttura di missione per la “Garanzia Giovani” è stata messa a punto, sviluppata e condivisa una **proposta del sistema camerale riguardante uno specifico programma d'intervento a sostegno dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità**, basato sull'attivazione di un **network di appositi Sportelli o Centri Territoriali** – localizzato o comunque imperniato sui “Punti e Servizi Nuove Imprese” delle Camere di commercio – per l'offerta di **percorsi integrati, di servizi e di strumenti di supporto alla creazione e all'avvio di nuove imprese**. Ciò ha portato all'introduzione nel Piano della **specifica misura “Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità”**, in linea con l'ipotesi progettuale avanzata da Unioncamere.

Al fine di **dare concreta e tempestiva attuazione agli obiettivi e alle azioni** previsti in tale misura, Unioncamere e le Camere di commercio hanno deciso di intraprendere – con risorse proprie e anche a prescindere dalle iniziative della “Garanzia per i Giovani” – un **programma d'intervento urgente volto ad assicurare ai giovani “under 30” servizi mirati di informazione, orientamento, formazione, assistenza tecnica e accompagnamento attraverso cui rispondere ai diversi bisogni dello**

**start up e del post-start up, favorendo l'accesso dei potenziali imprenditori al credito, al micro-credito, agli incentivi pubblici nazionali e regionali già attivati, secondo declinazioni e articolazioni territoriali di un modello generale condiviso.**

Da ciò ne è scaturito, nello scorso maggio, il **lancio pubblico su tutto il territorio nazionale di una rete dedicata di “Sportelli camerali per autoimprenditorialità giovanile”** (All.3) che garantiscono ai giovani già indirizzati verso la prospettiva imprenditoriale l'opportunità di **fruire gratuitamente** di percorsi che, nel loro sviluppo integrale, sono articolati nelle seguenti fasi:

- I. Informazione e pre-selezione;
- II. Orientamento;
- III. Formazione per il *business plan*;
- IV. Assistenza personalizzata per la stesura del *business plan*;
- V. Servizi a sostegno della costituzione dell'impresa;
- VI. Accompagnamento all'accesso al credito e alla finanziabilità;
- VII. Supporto allo *start up*.

A oggi sono attivi presso le strutture camerali **87 sportelli**, con una presenza che copre **tutte le regioni italiane**, che dallo scorso maggio hanno intercettato un totale di **circa 3.700 utenti “under 30”** che vi si sono rivolti. Le Camere impegnate possono avvalersi anche di un apposito **pacchetto di servizi e strumenti comuni** messi in condivisione da Unioncamere per tutta la rete.

In questo modo si è inteso avviare nuove linee di indirizzo per le politiche volte ad **affrontare nel nostro Paese l'emergenza-occupazione**, promuovendo e dando ulteriore impulso all'insieme delle attività attraverso cui promuovere e sostenere l'attivazione presso le strutture camerali di punti di accoglienza e orientamento al lavoro indipendente e alla creazione d'impresa, sui quali far convergere le risorse fino ad ora destinate ai diversi ambiti caratteristici dell'attività camerale. Tutto ciò al fine di ottimizzare e massimizzare l'efficienza e l'efficacia degli interventi in tema di autoimpiego, prestando particolare attenzione all'imprenditorialità giovanile e femminile, alle microimprese, alle *start up* innovative e alle imprese sociali.

Quanto sopra **qualifica il network camerale, anche nel quadro di attuazione della “Garanzia Giovani” in Italia, quale soggetto promotore di iniziative a forte**

**contenuto innovativo nel campo dei servizi mirati alla creazione e allo sviluppo d'impresa, in un'ottica di sistema e di supporto esteso e capillare sul territorio.**

**Un sistema nazionale di certificazione delle competenze: le Camere di commercio in Germania e in Italia**

Un ulteriore ambito strategico che si ritiene non sia stato adeguatamente sviluppato nell'ambito della Struttura di missione per la "Garanzia Giovani", riguarda le **misure di sostegno alla realizzazione su tutto il territorio nazionale di un "sistema di apprendimento permanente" (formale, non formale e informale)**, anche in relazione a un **"sistema nazionale di certificazione delle competenze"**.

Si tratta di una lacuna rilevante, soprattutto ove si consideri che **proprio su questo versante si individuano i principali punti di forza ed elementi di successo del cosiddetto "modello tedesco"**, al quale – giustamente – si guarda come **esemplare caso d'eccellenza europeo sul versante delle politiche per la formazione e il lavoro.**

In tal senso, anche grazie alla conoscenza diretta maturata nei rapporti di collaborazione e di scambio in essere a seguito della sottoscrizione del *Memorandum of Understanding* tra Unioncamere e DIHK (l'organismo equivalente del sistema camerale tedesco), appare utile **richiamare alcuni elementi chiave** che distinguono fortemente il contesto del sistema formativo in Germania da quello del nostro Paese.

Nel **"sistema duale tedesco"** la formazione professionale in apprendistato è responsabilità del settore pubblico, anche se la gestione effettiva è condotta congiuntamente tra imprese, Camere del Lavoro (datori di lavoro), sindacati (lavoratori), Länder e Stato Federale. I giovani (a partire dai 16 anni) fanno formazione pratica presso le aziende e formazione teorica presso le scuole professionali. Al termine del periodo di formazione – di durata biennale o triennale - sono chiamati a testare le competenze acquisite attraverso un **esame di qualifica organizzato, lo stesso giorno per tutto il Paese, dalle Camere d'industria e di commercio oppure dalle Camera dell'artigianato.**

Si consideri in proposito che **in Germania (ma anche in Austria) la formazione professionale in apprendistato nel "sistema duale" rappresenta, insieme all'internazionalizzazione, la principale attività delle Camere.** Queste ultime, in qualità di **"enti terzi"** (dato che costituiscono semplicemente una **piattaforma di servizi di tipo organizzativo/amministrativo a supporto della formazione**, ma non gestiscono direttamente l'erogazione delle attività formative) svolgono

praticamente **tutte le funzioni a garanzia della qualità del sistema e dei percorsi formativi**: partecipazione alla programmazione e allo sviluppo del mercato del lavoro; ruolo di raccordo complessivo tra il sistema della formazione e quello delle imprese; implementazione, a livello di *Länder*, dei contenuti della legge federale; assistenza/consulenza ad aziende ed apprendisti; verifica di conformità dei contratti di apprendistato alla normativa vigente; visite valutative ex ante e in itinere sulla qualità delle aziende formatrici (qualifiche e competenze personali e professionali dei tutor, formazione erogata ecc.); fino, appunto, alla regolazione e gestione dei processi di certificazione delle competenze.

In quest'ultimo campo, in particolare, **le commissioni esaminatrici insediate presso la Camera valutano il livello di formazione attraverso una prova di abilità, pratiche e teoriche, variabile in funzione del profilo professionale e delle competenze per il medesimo profilo stabilite nella regolamentazione di settore**. Superato l'esame, si riceve un **attestato di esame rilasciato dalla Camera** competente, il cui scopo risiede nel mostrare che la persona interessata ha acquisito le qualifiche necessarie per la specifica professione. **Tali funzioni, che in Italia competono fundamentalmente alle Regioni, nel contesto tedesco sono state delegate dallo Stato in misura pressoché esclusiva alle Camere, in quanto enti pubblici che rappresentano “gli interessi generali dell'economia”**, mentre la DIHK (l'Unioncamere tedesca) ha il compito di strutturare ed organizzare i *test* o di emanare raccomandazioni alle Camere locali affinché il sistema sia armonizzato per tutto il Paese.

Per quanto concerne il **contesto italiano**, in base a quanto previsto dal **Decreto legislativo n. 13/2013** sono presenti una serie di **“enti pubblici titolari”** nel quadro del sistema nazionale di apprendimento permanente: il **MIUR** si occupa della certificazione delle competenze per i titoli di studio del sistema scolastico-universitario, le **regioni e province autonome** per le qualificazioni nell'ambito della formazione professionale, il **Ministero del lavoro** per quelle delle professioni non organizzate in ordini e collegi, il **Ministero dello sviluppo economico** e le **altre autorità competenti** ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, per quanto attiene alle professioni regolamentate.

Ciascuno dei suddetti soggetti, per il proprio rispettivo ambito di competenza, può autorizzare l'esercizio attuativo delle funzioni di individuazione e validazione ad **“enti pubblici titolari”**, tra cui possono rientrare anche **le Camere di commercio**, individuate dal Legislatore, nel richiamato decreto, **tra i soggetti che concorrono alla realizzazione e allo sviluppo delle reti territoriali per i servizi di istruzione**,

**formazione e lavoro, e per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, proprio in riferimento al sistema nazionale di certificazione delle competenze.**

Tali elementi delineano un **nuovo quadro normativo più favorevole del passato per l'ingresso a pieno titolo delle strutture camerali in questo specifico ambito di servizi**, seppure non come soggetti “regolatori” ma esclusivamente “erogatori”.

### **UN CONTRIBUTO OPERATIVO ALL'INDAGINE**

Nel quadro delle possibili azioni finalizzate al rilancio dell'economia e del mercato del lavoro, il Sistema camerale, in considerazione della sua articolazione territoriale e delle consolidate professionalità che lo caratterizzano, può certamente **contribuire alla gestione del mercato del lavoro, in stretto raccordo con i diversi soggetti pubblici aventi competenze in materia**, a partire dalla rete dei Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI).

L'obiettivo strategico di fondo risiede nel concorrere alla **costruzione di un sistema “universale” e “standardizzato” di servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro**, in grado di dare una risposta efficace sia all'esigenza del mondo imprenditoriale di reperire professionalità dotate delle competenze richieste, sia di offrire effettive opportunità occupazionali a chi non lavora, in risposta a **diritti dei cittadini** quali:

- il diritto di essere **accolto, informato, consigliato e indirizzato** (così come peraltro previsto dall'apposita funzione di base dei punti di accesso alla Garanzia Giovani);
- il diritto di disporre di una **corretta informazione sull'offerta formativa e sull'evoluzione del mercato del lavoro**, attraverso strumenti e fonti d'informazione orientativa quali il *Sistema Informativo Excelsior* e, più in generale, la “Banca dati politiche attive e passive” (di cui all'art.8 del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, coordinato con la legge di conversione 9 agosto 2013, n. 99);
- il diritto di avere familiari e insegnanti in grado di aiutarlo nella **costruzione del loro progetto di formazione, lavoro e vita**, attraverso la massima informazione e divulgazione nelle scuole e nelle università delle tendenze della domanda di lavoro di cui al punto precedente;



- e, non da ultimo, il diritto a **un’opportunità di formazione o di lavoro** (dipendente o indipendente).

### **L’integrazione delle Camere di commercio nella rete del collocamento pubblico**

In un sistema che deve essere in grado di rispondere alle esigenze dal lato dell’offerta di lavoro (lavoratori) ma anche della domanda (imprese), **le Camere di commercio possono svolgere un ruolo fondamentale in quanto luogo dove l’impresa “nasce”** – attraverso l’iscrizione al Registro delle Imprese – **e quindi luogo privilegiato per rispondere alle sue esigenze.** Un simile ruolo del Sistema camerale risponderebbe peraltro a una duplice esigenza avvertita con riferimento alla gestione dei servizi del mercato del lavoro, ossia:

- la necessità di **orientare in maniera più decisa il collocamento pubblico sul versante della domanda**, intercettando in maniera proattiva e tempestiva i fabbisogni professionali delle imprese;
- l’importanza di **valorizzare e mettere a sistema le specificità dei diversi soggetti in campo, sviluppando collegamenti efficaci** non solo all’interno delle politiche attive ma anche tra soggetti erogatori delle politiche attive e delle politiche passive.

Tali esigenze rimandano direttamente **al ruolo dell’Agenzia nazionale** (secondo quanto previsto dalla legge delega di riforma del mercato del lavoro), che dovrà essere **articolata in strutture territoriali ma dotata di un organo centrale di integrazione, coordinamento e rappresentanza** che garantisca la coerenza delle attività dei SPI sull’intero territorio nazionale, individuando e valorizzando le competenze specifiche delle diverse strutture.

**Per la gestione degli SPI, l’Agenzia nazionale del lavoro**, anche al fine di accrescere l’efficacia della sua azione senza dover incrementare organici e strutture, **potrebbe avvalersi della collaborazione delle Camere di commercio nella profilatura (a livello nazionale e territoriale) della domanda di lavoro (con specificazione delle competenze professionali richieste), nonché nell’aggiornamento periodico delle tendenze e nella costruzione di scenari evolutivi di medio periodo.**

Tale collaborazione potrebbe riguardare, in particolare:

- la **profilatura della domanda di lavoro attuale e potenziale**, ai fini dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, con particolare riferimento ad alcune categorie di lavoratori;
- la definizione delle **prospettive di sviluppo dei mercati locali del lavoro** e, quindi, dei possibili “*skill gap*” rispetto alla situazione attuale.

✎ ***Le Camere di commercio per favorire l'incontro domanda e offerta di lavoro, con riferimento ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali***

Tra le **competenze di Unioncamere** - disciplinate dalla Legge n. 580/93 e rafforzate dal Decreto Legislativo 15 febbraio 2010 n. 23 - vi è **l'analisi dei fabbisogni professionali delle imprese per l'orientamento al lavoro e alle professioni**. In questo ambito, un rilevante contributo conoscitivo – come poc'anzi richiamato – è rappresentato dal *Sistema Informativo Excelsior*, realizzato a partire dal 1997 d'intesa con il Ministero del Lavoro all'interno delle attività finalizzate all'anticipazione e gestione positiva della dinamica dei fabbisogni professionali delle imprese.

Il *Sistema Informativo Excelsior* – che si colloca oggi, all'interno del Programma statistico nazionale, tra le principali iniziative promosse per il monitoraggio dei fabbisogni occupazionali e formativi del nostro Paese – si è caratterizzato, nel tempo, come un **autorevole strumento di monitoraggio circa l'evoluzione della struttura occupazionale e della domanda di lavoro prevista dalle imprese in Italia**, colmando la quasi totale assenza di informazioni sulle caratteristiche delle figure professionali effettivamente richieste dal nostro sistema economico. Potendo contare sui risultati di una vasta indagine campionaria (che, al momento, si basa su circa 300mila contatti all'anno), *Excelsior* è stato infatti capace di fornire una conoscenza aggiornata, sistematica ed affidabile dei fabbisogni professionali delle imprese nei diversi settori di attività economica e per ciascuna delle province italiane, consolidandosi così quale base informativa di grande rilevanza, **potenzialmente utilizzabile in maniera diffusa per orientare le politiche attive del lavoro**.

**I risultati delle indagini *Excelsior* – che hanno cadenza trimestrale e annuale – potrebbero quindi essere valorizzate per un'attività innovativa di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, finalizzata ad agevolare la ricollocazione dei lavoratori percettori di ammortizzatori sociali e a rischio di espulsione dai processi produttivi.**

Ciò attraverso la **realizzazione, a cura del Sistema camerale, di un sistema informativo che incroci in modo efficace le informazioni sull’offerta e sulla domanda di lavoro oggi disponibili**, ai fini del reinserimento lavorativo di soggetti percettori di ammortizzatori sociali.

Dal punto di vista operativo, attraverso l’incrocio delle informazioni contenute nel Registro delle imprese delle Camere di commercio, e dei dati risultanti dal *Sistema Informativo Excelsior* (con riferimento ai profili professionali richiesti su base regionale e provinciale) si potrebbero profilare, attraverso opportune metodologie a carattere economico-statistico, tutte le imprese italiane con dipendenti sulla base delle loro caratteristiche strutturali (*in primis*, settore e dimensione aziendale) e delle loro potenzialità di assorbimento delle specifiche figure professionali cui fanno riferimento i lavoratori destinatari dei contributi di cassa integrazione e inseriti nel Sistema Informativo Percettori (Inps).

**Alle aziende appartenenti a ciascun profilo aziendale in tal modo individuato potrebbero essere periodicamente trasmessi tramite posta elettronica certificata i nominativi dei lavoratori percettori di ammortizzatori sociali** (i quali dispongono di una “dote occupazionale” erogata alle aziende ad esito occupazionale verificato), i cui specifici profili professionali (in termini di competenze formali e informali possedute) si avvicinano a quelli maggiormente richiesti dalle imprese che hanno programmato assunzioni nei mesi immediatamente successivi.

A regime – e tenuto conto delle informazioni in prospettiva rese disponibili attraverso la “Banca dati politiche attive e passive” – **tale servizio potrebbe riguardare non solo i destinatari dei contributi di cassa integrazione iscritti negli elenchi tenuti dall’INPS** ma anche i nominativi di allievi dei corsi di formazione regionali, di soggetti presenti nell’anagrafica studenti del MIUR, cui dovrebbe comunque corrispondere un’opportuna profilatura delle imprese (sempre attraverso l’anagrafe del Registro delle Imprese delle Camere di commercio) che, in base ai risultati dell’indagine *Excelsior*, abbiano programmato assunzioni di profili professionali analoghi.

Le informazioni così prodotte **potrebbero essere rese disponibili alla rete degli SPI e alle agenzie di somministrazione** (ossia ai servizi competenti di cui all’art. 1, co. 2, lettera g), del D. Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, nonché agli intermediari di cui agli artt. 4, 5 e 6 del D. Lgs. 10 settembre 2003 n. 276) per ogni finalità idonea alla collocazione e ricollocazione dei soggetti di cui sopra.

➤ ***Le Camere di commercio come front office degli SPI per favorire il placement e anticipare i fabbisogni professionali e formativi***

Nel definire la strategia di potenziamento dei punti di accesso alla rete dei SPI, occorre tenere in considerazione la tipologia dei canali oggi utilizzati in misura prevalente – per vari motivi, a partire da quelli legati al profilo delle imprese che domandano lavoro – nella ricerca del personale. Le rilevazioni *Excelsior* indicano, come si è detto visto, una quota ampiamente maggioritaria di imprese che si affidano prevalentemente o esclusivamente ai **canali informali**, ovvero alla conoscenza diretta del candidato all’assunzione (talvolta anche a seguito di un periodo di stage in azienda) o al “passa-parola” di conoscenti e di propri dipendenti. Un fenomeno che distingue l’Italia rispetto alle altre economie avanzate e che solo in parte può essere giustificata dalle risorse umane e finanziarie di cui dispone la rete degli SPI.

Stante questo scenario, invece di discutere di “accompagnamento al lavoro”, sarebbe opportuno concentrarsi su una **funzione proattiva dei servizi per il lavoro**, attraverso operazioni di scouting” delle imprese che hanno programmato o potrebbero programmare assunzioni nei vari territori e nei vari settori di attività.

In questo quadro, grazie patrimonio informativo a disposizione (Registro Imprese e *Sistema Informativo Excelsior*) e tenuto conto dell’evoluzione dei settori produttivi e delle economie locali, **le Camere di commercio potrebbero svolgere un servizio «di prossimità» presso le aziende delle filiere chiave sul territorio**, aiutandole a individuare le figure di cui hanno bisogno per rispondere alle sfide dei mercati.

Nello specifico, sulla base di una puntuale proiezione circa il gap di competenze che, a livello territoriale, potrebbe verificarsi a seguito sia dell’evoluzione dell’economia, nonché – più nello specifico – dell’organizzazione produttiva e commerciale nei singoli settori di attività, sarebbe possibile **identificare i lavoratori che nelle imprese sono maggiormente a rischio di esubero e verificare di quali e di quanti “lavoratori qualificati” abbia bisogno una determinata azienda.**

Attraverso tali proiezioni o *benchmark* con altre realtà, **le Camere di commercio potrebbero quindi condividere con l’imprenditore il profilo «a tendere» in termini di competenze strategiche**, per poi assisterlo, in una logica di «coaching», all’individuazione di figure esterne (attraverso la Piattaforma web integrata dell’Agenzia nazionale o anche favorendo il coinvolgimento all’interno di percorsi in alternanza o apprendistato promossi dalla stessa Camera di commercio) o alla definizione di percorsi formativi interni.

**Il beneficio ulteriore per l'imprenditore riguarderebbe la realizzazione di un esame sulle criticità presenti in azienda** e – in stretto raccordo con le iniziative degli SPI – la successiva proposta di un piano formativo volto al potenziamento di alcune professionalità interne e all'eventuale ingresso di professionalità esterne.

Nell'ottica di una complessiva riorganizzazione del sistema per l'impiego, **le Camere di commercio potrebbero dunque contribuire a valorizzare e potenziare la capacità operativa e l'efficacia dell'azione degli SPI**, mettendo utilmente a servizio la propria esperienza sulle politiche attive del lavoro e la propria rete sul territorio, facendo leva anche sulla capacità di osservazione e monitoraggio dei fenomeni economico-occupazionali dei singoli mercati locali del lavoro.

In parallelo, la rete camerale rafforzerebbe il proprio impegno nell'avvicinare il mondo della scuola e della formazione con quello del lavoro, attraverso:

- la divulgazione nelle scuole e nelle università delle tendenze di breve e medio periodo della domanda di lavoro, utilizzando quindi le attività di analisi e monitoraggio (essenzialmente basate sulle potenzialità del Sistema Informativo Excelsior) propedeutiche alla profilatura della domanda di lavoro;
- la gestione e l'aggiornamento della anagrafe dei datori di lavoro, con l'obiettivo di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di sviluppare i tirocini curriculari in raccordo con scuole e università;
- il supporto nei percorsi di alternanza scuola/formazione e lavoro, anche mediante assistenza nella gestione degli adempimenti contrattuali e amministrativi connessi.

### **L'attivazione di un servizio camerale per la certificazione delle competenze**

Così come avviene nel sistema educativo/formativo tedesco, l'obiettivo delle nuove normative e politiche in materia di istruzione, formazione e lavoro dovrebbe risiedere nello **sviluppare nelle persone specializzazioni professionali spendibili nel mercato del lavoro**, attraverso un intreccio organico e una piena integrazione tra apprendimento in aula e in azienda (quest'ultima è riconosciuta pariteticamente come "ambiente formativo", cioè "luogo di costruzione delle competenze").

Al fine di **promuovere la crescita e la valorizzazione del patrimonio culturale e professionale acquisito dalla persona nella sua storia di vita, di studio e di lavoro, garantendone il riconoscimento, la trasparenza e la spendibilità (anche ai**

**fini dei percorsi di mobilità transnazionale e internazionale), a conclusione delle esperienze di apprendimento dovrebbero quindi essere individuate, validate e certificate tutte le competenze di qualsiasi tipo dalla stessa maturate:**

- **in contesti formali:** istruzione e formazione;
- **in contesti non formali:** al di fuori dei sistemi di istruzione e formazione, in ogni organismo con scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese, ma comunque realizzati in base a una scelta intenzionale della persona;
- **in contesti informali:** nello svolgimento, da parte di ognuno, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero, realizzati anche a prescindere da una scelta intenzionale.

Per l'Italia, analogamente a quanto accade nel “sistema duale tedesco”, **la rete delle Camere di commercio potrebbe rappresentare la sede qualificata dei processi gestionali connessi all'attuazione e al funzionamento del nuovo sistema nazionale di certificazione delle competenze**, in stretto raccordo e collaborazione con altri soggetti istituzionali e associativi espressioni del tessuto economico-produttivo.

In concreto, la “via italiana alla certificazione delle competenze verso un sistema duale” potrebbe ispirarsi a un **modello a due livelli di tipo “complementare”**, nel quale **le strutture centrali governano il sistema e fissano gli *standard* comuni** (metodologici, tecnici e procedurali) **di certificazione mentre a livello territoriale le Camere attivano operativamente i processi di individuazione, verifica, validazione e certificazione delle competenze tecnico-professionali e trasversali**, con specifico riguardo per quelle degli **studenti in uscita dai percorsi di alternanza scuola lavoro**, e degli **altri apprendimenti in contesti non formali e informali** (vedi esperienze di apprendimento “on the job” quali stage, tirocini, apprendistato ecc.). Ciò attraverso la costituzione e la conseguente operatività in ciascuna Camera di un'apposita **Commissione esaminatrice composta da esperti esterni** che assicuri **un'adeguata rappresentanza di associazioni di categoria, ordini professionali e altri organismi istituzionali**.

### **La valorizzazione degli Sportelli per l'imprenditorialità nell'ambito della Garanzia Giovani**

Al fine di **favorire l'ampliamento della base produttiva e occupazionale nonché la creazione e lo sviluppo di una nuova imprenditorialità**, le Camere di commercio – come detto – hanno già avviato quasi ovunque **Sportelli per le nuove imprese** che assicurano, anche in via telematica, per le *start up* e per i progetti di autoimprenditorialità servizi integrati di informazione, formazione, orientamento, assistenza tecnica, accompagnamento al microcredito e tutoraggio, nonché per le procedure di richiesta degli incentivi eventualmente previsti dalla legislazione nazionale e regionale vigente.

**Trattandosi di un ambito strategico delle politiche attive per il lavoro, sarebbero opportuni specifici interventi che possano facilitare concretamente la realizzazione di un sistema stabile e strutturato in maniera omogenea sul territorio nazionale di sostegno all'autoimpiego, che potrebbe fondarsi proprio sul modello, già sperimentato e attivo in numerose Camere di commercio, dei Punti o Servizi Nuova Impresa.**

In tale ambito, in particolare, sarebbe opportuno **valorizzare il ruolo dei nuovi Sportelli camerali per l'imprenditorialità giovanile nel quadro della "Garanzia per i Giovani"**, anche attraverso un **idoneo sostegno finanziario a valere sulle risorse stanziata a livello nazionale, regionale e comunitario per l'attuazione del relativo Piano**. Si tratta, infatti, di un patrimonio che il sistema camerale è in grado di mettere proficuamente a disposizione del Paese per potenziare il sistema dei servizi pubblici e privati per il lavoro, ma anche per favorire l'accelerazione nell'utilizzo dei fondi strutturali europei.

Questa proposta risulterebbe peraltro in linea anche con quanto previsto dal Piano d'azione comunitario "Imprenditorialità 2020", che raccomanda di istituire negli Stati membri **punti unici di accesso ai servizi e agli incentivi per chi intenda mettersi in proprio** (con particolare riguardo all'imprenditoria femminile, giovanile, sociale, dei migranti e dei lavoratori a rischio di esclusione).

In conclusione, **il Sistema camerale si mette a disposizione del Paese per offrire ulteriori servizi in materia di orientamento e alternanza, ma anche in altri ambiti della filiera "Istruzione-Formazione-Lavoro", candidandosi ad assumere nuovi ruoli e funzioni in tema di *placement*, certificazione delle competenze e sostegno alla nuova imprenditorialità.**

## Allegato 1 – Audizione Unioncamere 30 settembre 2014

### L'INDAGINE EXCELSIOR: LE INFORMAZIONI SU NUOVI POSTI DI LAVORO E OPPORTUNITÀ OCCUPAZIONALI NELLE PROVINCE ITALIANE

Il *Sistema Informativo Excelsior* – realizzato da Unioncamere e dal Ministero del Lavoro a partire dal 1997 – è oggi riconosciuto da studiosi, esperti e policy maker come un indispensabile strumento di monitoraggio circa l'evoluzione della struttura occupazionale e della **domanda di lavoro prevista dalle imprese nei diversi settori di attività economica (circa 30 settori di attività economica) e per ciascuna delle 105 province italiane**. L'originalità delle informazioni fornite da Excelsior riguarda innanzitutto i **profili professionali richiesti dalle imprese**, arrivando ad analizzare una vasta serie di caratteristiche delle figure programmate in entrata, tra le quali il titolo di studio (laurea, diploma, ecc.) con dettagli fino agli specifici indirizzi (ingegneria, indirizzo economico, ecc.), preferenza per l'età (under 30, ecc.), per il genere, la nazionalità (straniera o meno) e l'esperienza richiesta (nel settore, nella professione, ecc.). Oltre a ciò, di rilievo sono anche le informazioni attinenti alla tipologia contrattuale mediante la quale sarà effettuata l'assunzione dei dipendenti (a tempo indeterminato, determinato, apprendistato, ecc.) alle quali si affiancano quelle sul ricorso dei collaboratori a progetto.

Al fine di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, Excelsior consente altresì di ottenere informazioni sulle **difficoltà di reperimento**, analizzando tutte le caratteristiche delle figure difficili da reperire e, soprattutto, le motivazioni alla base di tali difficoltà (inadeguatezza dei canali di ricerca utilizzati, mancanza di strutture formative, carenza di offerta, preparazione inadeguata dei candidati, ecc.). Al contempo, vengono rilevate le **principali competenze (tecnico-specialistiche e trasversali)** che le figure in entrata devono possedere per svolgere il ruolo cui sono preposte, con l'obiettivo di arricchire la conoscenza delle motivazioni alla base del disallineamento tra i possessori di *skill* (i lavoratori) e i 'mestieri' che le richiedono. In questo modo, l'indagine Excelsior si configura come una vera e propria *skill survey*, ponendosi in linea con le molteplici iniziative condotte a livello internazionale e volte all'anticipazione dei fabbisogni futuri in termini di *skill* che il mercato del lavoro manifesterà nei prossimi anni.

Oltre alla tradizionale **indagine annuale** (basata su un campione di circa 100.000 imprese con dipendenti), la cui originalità sta proprio nell'analisi molto capillare



delle caratteristiche delle figure professionali di cui è stata programmata l'assunzione, dal 2011 il *Sistema Informativo Excelsior* comprende anche una **rilevazione a cadenza trimestrale**, per arrivare oggi a un totale di **circa 250.000 imprese contattate ogni anno**, attraverso una **tecnica di rilevazione mista** (via indagine telefonica CATI su un campione di imprese con meno di 100 dipendenti, via indagine diretta o web sull'universo delle imprese di più grandi dimensioni).

Si tratta dunque della **più rilevante indagine sui temi del mercato del lavoro esistente in Italia**, inserita peraltro anche nel Programma Statistico Nazionale e, dunque, parte integrante della produzione statistica ufficiale in Italia.

Le indicazioni a livello previsionale messe a disposizione da Excelsior circa gli andamenti occupazionali nel loro complesso, la loro articolazione per settori di attività economica e il loro dettaglio per profili professionali rappresentano informazioni oggi di grande rilevanza per **orientare le politiche attive del lavoro**. Attraverso l'indagine Excelsior, vengono messi a disposizione (soprattutto attraverso il portale <http://excelsior.unioncamere.net/>) **report statistici a livello provinciale e regionale**, utili a valutare le tendenze di medio termine e le prospettive occupazionali delle imprese dei settori dell'industria e dei servizi, al fine – tra l'altro – di:

- individuare, per ciascuna provincia italiana, **bacini o nicchie di domanda di lavoro in espansione** nei vari settori e nelle varie tipologie di impresa;
- **sostenere l'inserimento di lavoratori a rischio di inattività o di figure alla ricerca del primo impiego** verso occupazioni maggiormente rispondenti ai fabbisogni professionali del sistema produttivo;
- **programmare interventi formativi** di qualificazione e ri-qualificazione delle competenze legate a figure professionali a rischio di obsolescenza.

Al contempo, le informazioni rese disponibili attraverso Excelsior rappresentano uno strumento utile a supporto di iniziative per **l'orientamento e la programmazione della formazione a livello locale**, favorendo in tal modo l'incontro e il dialogo tra il mondo del lavoro e il sistema della formazione in tutte le sue articolazioni (la scuola di ogni ordine e grado, l'Università, la formazione professionale). Attraverso i risultati delle indagini svolte di anno in anno, si è voluto infatti offrire ai soggetti di offerta dei percorsi formativi un monitoraggio della consistenza e delle caratteristiche della domanda di professioni espressa dalle imprese; al contempo, gli studenti, le famiglie e i lavoratori hanno potuto far uso di elementi in grado di aiutarli nella costruzione di percorsi formativi e professionali maggiormente spendibili nel mercato del lavoro.

Sulla base di tali peculiarità, **il Sistema Informativo Excelsior è diventato parte integrante dell'architettura della “Banca dati politiche attive e passive”** (di cui all'art.8 del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, coordinato con la legge di conversione 9 agosto 2013, n. 99), potendo disporre di informazioni tali da permettere di intercettare le caratteristiche e le tendenze degli effettivi fabbisogni occupazionali e formativi delle imprese, con particolare riferimento alle assunzioni programmate di giovani “under 30”. In risposta a quest'ultimo obiettivo, il *Sistema Informativo Excelsior* rappresenta anche una base informativa utile per la realizzazione degli interventi previsti nell'ambito del **Piano di attuazione della Garanzia per i Giovani**, nonché per intercettare in maniera proattiva la domanda di lavoro espressa dalle imprese coinvolte nell'ambito delle indagini realizzate in corso d'anno.

## Allegato 2 – Audizione Unioncamere 30 settembre 2014

### **Competenze e attività del Sistema camerale italiano nelle politiche attive del lavoro**

Il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura è **da lungo tempo attivo sui temi relativi al mercato del lavoro, all’autoimpiego, alla crescita e valorizzazione delle competenze e risorse professionali richieste dalle imprese.** Si tratta di un impegno che si è ulteriormente rafforzato e qualificato nel corso degli ultimi anni, soprattutto attraverso lo sviluppo del *Sistema Informativo Excelsior* e la realizzazione e diffusione su tutto il territorio nazionale di **servizi e strumenti per gli stage, i tirocini e l’alternanza scuola-lavoro**, secondo quanto previsto dall’**art. 4 della legge di riforma della scuola 53/03 e dal successivo d.lgs. applicativo 77/05.**

Con tali provvedimenti le Camere, insieme alle imprese e alle rispettive associazioni di rappresentanza, tra i soggetti chiamati a collaborare con l’istituzione scolastica e formativa in sede di progettazione, attuazione e valutazione dei percorsi, nonché tra quelli che possono stipulare convenzioni per accogliere presso le proprie strutture studenti per periodi di tirocinio che non costituiscono rapporto individuale di lavoro. Il decreto attuativo, inoltre, all’art. 3 (Realizzazione dei percorsi in alternanza), prevede che sia assicurata, nell’apposito Comitato per il monitoraggio e la valutazione dell’alternanza scuola-lavoro, la rappresentanza di una serie di soggetti istituzionali tra cui le Camere di commercio, che vi partecipano tramite Unioncamere.

Alla formazione le Camere affiancano un’azione diffusa di promozione della **cultura d’impresa** intervenendo nell’**orientamento dei giovani delle scuole superiori e dell’università**, per indirizzarli nelle loro scelte formativo-professionali e favorirne la transizione verso il **mercato del lavoro dipendente e indipendente.** In base all’**art. 6 del D.Lgs. 276/03** e seguenti (in attuazione della **Legge 30/2003**), possono svolgere anche funzioni di **intermediazione tra domanda e offerta di lavoro in “regime particolare di autorizzazione”.**

In virtù di ciò e in coerenza con le **nuove specifiche funzioni assegnate dall’art. 2, comma 2, lettera n) del d.lgs. 23/2010** nel campo della **“cooperazione con le istituzioni scolastiche e universitarie in materia di alternanza scuola-lavoro e per l’orientamento al lavoro e alle professioni”**, il Sistema camerale, anche grazie ai servizi direttamente erogati sul territorio attraverso le Camere di commercio e le loro Aziende speciali, ha acquisito un ruolo sempre più centrale quale **anello di**

**congiunzione tra mondo della formazione ed esigenze dei sistemi economico-produttivi**, nonché come soggetto di riferimento nella filiera analisi dei fabbisogni e definizione delle skill professionali – orientamento – programmazione della formazione– sviluppo del capitale umano – certificazione delle competenze.

Tale intenso impegno ha trovato un ulteriore riconoscimento del legislatore, che ha individuato le Camere tra i **soggetti che concorrono alla realizzazione e allo sviluppo delle reti territoriali per i servizi di istruzione, formazione e lavoro, e per l’individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali**, con riferimento al **sistema nazionale di certificazione delle competenze (art. 4, commi 55-58, Legge 92/2012 e relativo D.Lgs. attuativo 13/2013)**.

In proposito, il recente Accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali del 10 luglio 2014 sul documento recante **“Linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l’apprendimento permanente e l’organizzazione delle reti territoriali”**, ribadisce (par. 2.1., pag. 8) la valenza delle funzioni delle Camere “nell’erogazione dei servizi destinati a promuovere la crescita del sistema imprenditoriale e del territorio che comprendono la formazione, l’apprendimento e la valorizzazione dell’esperienza professionale acquisita dalle persone” e individua, tra le “leve strategiche per la costruzione del sistema integrato per l’apprendimento permanente”, il sistema camerale (accanto agli Sportelli SUAP) “per il ruolo di raccordo tra i sistemi formativi e il mondo del lavoro attraverso una rete fisica e virtuale di sportelli che offrono servizi per l’orientamento, l’avvio al lavoro autonomo, imprenditoriale e professionale, i tirocini e la promozione dell’alternanza scuola lavoro”.

Ciò avvicina sia il sistema educativo-formativo che il Sistema camerale del nostro Paese a quelli di altre realtà europee particolarmente avanzate. La novità di maggior rilievo è rappresentata dal fatto che, per la prima volta, sia data al sistema camerale l’opportunità di **assumere un ruolo attivo in tema di individuazione, validazione e certificazione delle competenze**, grazie, da un lato, alla specifica inclusione delle **Camere di commercio tra i potenziali “enti titolati”** all’esercizio dei relativi servizi sul territorio e, dall’altro, all’inserimento di **Unioncamere**, accanto alle sole agenzie tecniche strumentali dei ministeri titolari (Isfol, Ansas, Invalsi e Anvur), **nel novero delle strutture specializzate di riferimento e supporto** per l’organismo cui spetterà centralmente il compito di monitorare e valutare l’intero sistema nazionale.

Inoltre, il **D.L. 104/2013 (conv. Legge 128/13)**, recante **«Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca»**, all’**art. 8, dedicato ai “Percorsi di orientamento per gli studenti”**, integrando il testo del D.Lgs. 21/2008, ha indicato tra gli enti chiamati a contribuire a quest’attività anche le Camere di commercio,

prevedendone il **coinvolgimento attivo nella stipula di specifiche convenzioni per la progettazione, realizzazione e valutazione delle iniziative e dei percorsi orientativi per studenti delle istituzioni scolastiche e universitarie**. Anche l'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti Locali sul documento di **“Definizione delle linee guida del sistema nazionale sull’orientamento permanente”** del 5 dicembre 2013, riporta con chiarezza che “Le politiche dell’orientamento si attuano nell’ambito delle reti territoriali previste dal comma 55 art. 4 legge 92/2013 ...”, reti di cui le Camere di commercio sono chiamate a far parte. Sulla stessa linea, il documento del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, **“Linee guida nazionali per l’orientamento permanente”** (febbraio 2014), indica la necessità di coinvolgere le Camere nel perseguimento degli obiettivi che lo stesso si pone.

Il **D.L. 76/2013 (conv. Legge 99/13) per la promozione dell’occupazione** ha inserito **Unioncamere nella Struttura di missione presso il Ministero del Lavoro per l’attuazione della «Garanzia per i Giovani» (art. 5)** e previsto il **concorso delle Camere alla costituzione della Banca dati politiche attive e passive del lavoro (art. 8)**. Nelle linee guida del “Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani”, il ruolo delle Camere di commercio è più volte richiamato, soprattutto al fine di far convergere il ricco patrimonio di conoscenze e di esperienze maturate sull’obiettivo di realizzare un efficace sistema di orientamento permanente.

Si rammenta, infine, che il 3 dicembre 2013 è stato sottoscritto, tra il Ministro del Lavoro e gli Assessori regionali competenti, un **“Protocollo d’intesa per la proposta di azioni per il rilancio dell’occupazione e dell’autoimprenditorialità nelle regioni Obiettivo Convergenza”**, che prevede, tra i suoi obiettivi, il potenziamento, con riferimento all’autoimpiego, delle fasi di orientamento/selezione/formazione/tutoraggio, coinvolgendo tutti gli attori della filiera, tra cui le Camere di commercio, le Banche e i Fondi di garanzia. L’art. 3 del suddetto protocollo istituisce presso il Ministero del Lavoro un’apposita **struttura di governance**, alla quale possono essere chiamati di volta in volta a partecipare altri organismi istituzionali tra cui Unioncamere.

Per garantire, in prospettiva, un’adeguata spinta all’attuazione dei nuovi compiti e funzioni specifici previsti dalle varie normative, Unioncamere ha anche sottoscritto negli ultimi anni un nuovo **Accordo di programma con il Ministero dell’Istruzione, della Ricerca e dell’Università per facilitare i raccordi tra scuola e lavoro (gennaio 2013)**, un **“Memorandum of Understanding” con il sistema camerale tedesco (DIHK) nel campo dell’istruzione e formazione tecnico-**

**professionale** (novembre 2012) e una **convenzione quadro con Italia Lavoro nel settore delle politiche attive per l'impiego** (luglio 2012).

Tra le iniziative e attività più rilevanti promosse e attuate dal Sistema camerale, si segnalano:

- la realizzazione, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e l'Unione Europea, del **Sistema Informativo EXCELSIOR sui fabbisogni occupazionali e professionali espressi dalle imprese** che, attraverso un'indagine annuale sui programmi di assunzione di un campione di oltre 100 mila aziende, offre un quadro permanentemente aggiornato delle tendenze evolutive e delle principali caratteristiche della domanda di lavoro nel nostro Paese, significativo per tutte le province, per tutti i settori economici e per le imprese di tutte le classi dimensionali, fornendo indicazioni di estrema utilità per supportare le scelte di programmazione della formazione, dell'orientamento e delle politiche attive del lavoro;
- le **azioni, i servizi e gli strumenti per orientare le scelte formative e professionali dei giovani**, che nel 2013 hanno coinvolto 69 Camere e oltre 50mila utenti;
- le **iniziative per la diffusione e lo sviluppo di una cultura del lavoro imprenditoriale e dell'auto-impiego**, tramite numerosi **eventi e attività di educazione e orientamento all'imprenditorialità** (seminari, incontri, visite aziendali, ma anche tirocini di osservazione e orientamento), che le Camere sui territori realizzano a vantaggio dei giovani e degli studenti delle scuole superiori e universitari, e appositi **servizi camerali per aspiranti e neoimprenditori** (Punti e Servizi Nuova Impresa attivi ormai in quasi tutte le province italiane), fondamentali per consentire di indirizzare i giovani non solo verso il lavoro dipendente, bensì anche al lavoro indipendente (che, come noto, in Italia occupa più di un terzo di chi ha un'attività lavorativa), confluiti, dal mese di maggio di quest'anno, nel *network* degli **"Sportelli camerali per l'imprenditorialità giovanile"** (oggi attivi in 87 province – vedi oltre);
- i **progetti di alternanza scuola lavoro ai sensi dell'art. 4 della L. 53/03** che, tra il 2003 e il 2013, hanno consentito di organizzare circa 6.800 percorsi (solo lo scorso anno quasi 1.500, che hanno visto la partecipazione di 65 Camere, 434 scuole superiori, poco meno di 27mila studenti, più di 4.500 imprese e un investimento di risorse finanziarie del sistema camerale per quasi 1 milione 800mila euro), con un importo totale speso in 11 anni pari a circa 22 milioni di euro;

- **l’iniziativa di sistema** realizzata tramite il **Progetto “Scuola elevata al lavoro”**, che ha visto tra il 2011 e il 2013 l’attuazione in 50 province italiane di **percorsi formativi in alternanza con stage aziendali in contesti internazionali per quasi 5mila studenti di scuole superiori ed esperienze di “job shadowing” per altri 3.600 che hanno preso parte agli eventi “JobDay – La Giornata del Lavoro e del Fare Impresa”**;
- il **Premio “Scuola, creatività e innovazione”**, concorso d’idee rivolto a gruppi di studenti delle scuole superiori e degli ITS, la cui settima edizione si è conclusa quest’anno;
- l’avvio, nel 2012, di un’apposita azione di sistema per sviluppare la **rete degli sportelli camerali sui temi del mercato del lavoro, della transizione formazione-impresa e della nascita di nuove attività economiche**, anche attraverso la creazione e apertura del **nuovo portale “FILO-Formazione Imprenditorialità Lavoro Orientamento”** ([www.filo.unioncamere.it](http://www.filo.unioncamere.it)). Si tratta di una piattaforma web di servizi che (integrando anche i precedenti siti di Unioncamere “JobTel” per l’orientamento e “Polaris” per l’incontro domanda-offerta di tirocini e percorsi di alternanza), rende già da due anni disponibile alle varie tipologie di utenti e operatori, in modo organico, aggregato, aggiornato e tramite un unico punto d’accesso, una vetrina pubblica di tutta la filiera dell’offerta di servizi, sportelli, *info-point*, strumenti, corsi, bandi, progetti e iniziative promossi e gestiti da Unioncamere, Camere di commercio, Aziende speciali e altre strutture specializzate del sistema camerale, in riferimento nelle sue quattro sezioni tematiche. Particolarmente rilevante la presenza di contenuti, strumenti e servizi in materia di creazione, start-up e continuità d’impresa, rivolti a chi intenda “mettersi in proprio”, che fanno di FILO l’infrastruttura di base per il sistema integrato a livello nazionale dei già citati Punti o Servizi Nuova Impresa.

### **Allegato 3 – Audizione Unioncamere 30 settembre 2014**

#### **Sportelli camerale per l'imprenditorialità giovanile: modello di servizio e primi dati**

##### **Premessa: il sistema delle Camere di commercio italiane per l'imprenditorialità e l'autoimpiego: la rete nazionale e territoriale degli "Sportelli camerale per l'Imprenditorialità Giovanile"**

L'azione nell'ambito delle politiche volte al sostegno alla creazione d'impresa e di nuovi posti di lavoro e opportunità occupazionali connesse all'autoimpiego, costituisce uno dei più tradizionali ambiti dell'offerta di servizi del sistema camerale e s'inserisce nella più ampia strategia europea di promozione, sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità.

Le Camere di commercio che dichiarano di aver svolto nel 2013 attività riguardanti la promozione di nuove imprese sono 102 – di cui poco più della metà delegando le rispettive Aziende Speciali o avvalendosi comunque della loro collaborazione. In quest'ambito, il sistema camerale si è dotato nel tempo di un proprio "modello operativo" distribuito sul territorio nazionale, organizzato a rete e che coinvolge in modo pressoché omogeneo tutte le Camere di commercio. Tale modello, noto come "Servizio nuove imprese" o "Punto nuova impresa", è caratterizzato da attività di sportello, erogate sistematicamente (presso la Camera o l'Azienda Speciale), a prevalente contenuto informativo e promozionale (su credito, agevolazioni di fonte pubblica, dati e opportunità di mercato), alle quali si affiancano o fanno seguito un'intensa attività di orientamento, formazione, affiancamento allo *start-up*, accompagnamento alla redazione del *business plan* e, in misura minore ma sempre più consistente negli ultimi quattro anni, nel quadro delle varie misure anticrisi poste in essere anche dal sistema camerale, erogazione di contributi all'avvio d'impresa. Questo "impianto", opportunamente contestualizzato e rivisitato in ciascun territorio, ha consentito di ottenere significativi risultati anche nel 2013, grazie a una costante attenzione ai bisogni dell'utenza e alla capacità di interpretare le evoluzioni in atto. È, infatti, cresciuto l'impegno delle diverse realtà camerale sia nella tipologia sia nella quantità dei servizi erogati: continuano a prevalere nettamente (essendo fornite dalla quasi totalità delle strutture camerale) le informazioni su agevolazioni e incentivi finanziari, con particolare riguardo per le leggi o misure nazionali e regionali di sostegno all'imprenditorialità giovanile, seguite dalle informazioni per l'accesso al credito e sul mercato (anch'esse fornite nella stragrande maggioranza dei casi). Nell'insieme, questi servizi di informazione specialistica hanno raggiunto quasi 92.500 utenti (numero incrementato di circa l'82% rispetto all'anno precedente).

Quasi 40.300 sono gli utenti che hanno fruito di servizi mirati e specializzati di approfondimento nell'ambito delle attività e dei percorsi integrati di orientamento all'imprenditorialità ed alla creazione di nuove imprese. Notevole importanza è rivestita anche dalle attività di formazione ai neoimprenditori nella fase di avvio dell'impresa e agli aspiranti imprenditori per la messa a punto di progetti di fattibilità, che hanno interessato oltre 12 mila partecipanti. Molto rilevante risulta inoltre il ruolo svolto sul territorio dalle strutture camerale come "punti unici di accesso" in grado di garantire accoglienza, primo indirizzo e orientamento di base per chi intenda "mettersi in proprio". Sono stati infatti oltre 40mila gli utenti che hanno fruito di informazioni e servizi nell'ambito delle attività e dei percorsi di orientamento all'imprenditorialità e alla creazione d'impresa presso i Punti o Servizi Nuove Imprese, di cui poco più di 26mila attraverso colloqui personalizzati (in presenza e non, ossia, ad esempio, attraverso servizi di sportello o colloqui telefonici) e circa 11.500 attraverso strumenti web (posta elettronica/forum e blog dedicati, etc.).

Molto rilevante risulta inoltre il ruolo svolto in generale sul territorio dalle strutture camerale come "punti unici di accesso" in grado di garantire accoglienza, primo indirizzo e orientamento di base



per chi intenda “mettersi in proprio”. Proprio per questo Unioncamere, partecipando attivamente all'apposita Struttura di missione istituita presso il Ministero del Lavoro per la definizione del Piano italiano di attuazione dell'iniziativa comunitaria “Garanzia per i Giovani”, ha messo a punto, sviluppato e condiviso una proposta del sistema camerale riguardante uno specifico programma d'intervento a sostegno dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità, basato sull'attivazione di un network di Sportelli o Centri Territoriali – localizzato o comunque imperniato sui “Punti e Servizi Nuove Imprese” delle Camere di commercio – per l'offerta di percorsi integrati di servizi e strumenti di supporto e sostegno alla creazione e all'avvio di nuove imprese.

In virtù di ciò, successivamente, a seguito di quanto deciso in sede di Consulta dei Segretari Generali e di Ufficio di Presidenza e di Comitato Esecutivo Unioncamere, è stato richiesto alle Camere di commercio – anche a prescindere dalle iniziative della “Garanzia per i Giovani” – di assicurare, per i giovani “under 30” che vogliono tentare la strada del “mettersi in proprio”, un'offerta mirata e integrata di servizi di informazione, orientamento, formazione, assistenza tecnica e accompagnamento. Ne è scaturito, il 12 maggio 2014, il lancio pubblico sul territorio nazionale di una rete dedicata di “Sportelli camerale per autoimprenditorialità giovanile”. Si è inteso così avviare nuove linee di indirizzo sul ruolo del sistema camerale nelle politiche per affrontare nel nostro Paese l'emergenza-occupazione, puntando a potenziare e dare ulteriore impulso a questo insieme di attività, promuovendo e sostenendo l'attivazione presso le strutture camerale di punti di accoglienza e orientamento al lavoro indipendente e alla creazione d'impresa, sui quali far convergere le risorse fin qui già destinate ai vari filoni sopra descritti.

### **Finalità strategica e approccio generale**

Gettare le basi per promuovere e attuare un piano d'azione sistematico, organico e coordinato che punti a favorire, in prospettiva, la costruzione di un sistema ordinario, di natura stabile e strutturato in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, per il sostegno e il finanziamento alla transizione al lavoro imprenditoriale, con l'obiettivo di facilitare concretamente la nascita e lo start up di nuova imprenditorialità “sostenibile”.

In tal senso, la proposta del sistema camerale si fonda su una forte attenzione al pieno coinvolgimento e al protagonismo dei territori, mirando a costruire un modello che privilegi una dimensione “dal basso” e trovi la sua naturale sede attuativa a livello regionale e provinciale, ma al tempo stesso sottragga questo tipo d'interventi ai rischi di frammentazione, di episodicità e di asimmetria territoriale, garantendo un adeguato sostegno e grado di coordinamento strategico delle politiche e delle azioni in materia.

Gli interventi si basano su un approccio integrato, che promuove il capitale umano (formazione, orientamento ed educazione di base all'imprenditoria) oltre a fornire un supporto per migliorare la qualità dei nuovi progetti imprenditoriali e i meccanismi di accesso ai finanziamenti. In sostanza, il quadro di misure varato punta sulla definizione di nuovi, più efficienti ed efficaci meccanismi di sostegno, che facilitino la creazione e lo start up di nuove iniziative imprenditoriali “sostenibili”, privilegiando un mix equilibrato e ponderato di servizi reali e servizi finanziari. Lo scopo è quello di individuare, progettare, incubare e far crescere iniziative con migliori probabilità di successo, in grado, quindi, di sopravvivere, svilupparsi e consolidarsi anche al di là delle loro fasi iniziali, contribuendo così fattivamente a creare occupazione non solo sotto forma d'autoimpiego ma anche di progressiva crescita dimensionale.

### **Obiettivo operativo**

Realizzazione di un sistema di servizi integrati per il sostegno alla transizione al lavoro imprenditoriale, attraverso la costituzione di un network nazionale di Sportelli territoriali per l'Imprenditorialità Giovanile – localizzato o comunque imperniato sui Punti o Servizi Nuova Impresa delle Camere di commercio – che, in partnership e raccordo con gli altri soggetti delle reti territoriali per i servizi d'istruzione, formazione e lavoro, fungono da punti specialistici di accesso,

aggregazione, collegamento e organizzazione per la successiva erogazione dei servizi all'utenza nelle varie realtà da parte di una pluralità di soggetti e attori coinvolti (vedi sotto), secondo declinazioni e articolazioni territoriali del modello generale condiviso, differenziate in funzione delle specificità locali (in termini di opportunità, collaborazioni, specializzazioni, risorse, attori e reti disponibili).

### **Descrizione sintetica delle attività**

Gli sportelli garantiscono - ai giovani già indirizzati verso la prospettiva imprenditoriale - un'offerta mirata e integrata di servizi specialistici in grado di rispondere ai diversi bisogni dello start-up e post-start up, favorendo anche l'accesso a strumenti di credito e microcredito e/o l'attivazione degli incentivi pubblici nazionali e regionali.

Tali percorsi, nel loro sviluppo integrale, sono articolati nelle seguenti fasi:

- I. Informazione e pre-selezione:
- II. Orientamento:
- III. Formazione per il business plan:
- IV. Assistenza personalizzata per la stesura del business plan:
- V. Servizi a sostegno della costituzione dell'impresa:
- VI. Accompagnamento all'accesso al credito e alla finanziabilità:
- VII. Supporto allo start up.

L'attivazione e realizzazione delle varie fasi del percorso integrato per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego è supportata da un sistema incentivante, volto a sostenere l'offerta e la fruizione dei suddetti servizi.

Il sistema è di tipo "scalare", nel senso che gli Sportelli camerali per l'imprenditorialità giovanile assicurano, anzi tutto, una funzione di accoglienza, informazione e prima analisi dei reali fabbisogni di supporto e assistenza agli utenti, nell'ottica di un efficace indirizzamento verso i servizi e gli strumenti più utili per la creazione e lo start up d'impresa. L'accoglienza, svolgendo una funzione di primo filtro per l'effettivo accesso ai servizi, è un'attività prestata "a sportello" e "su base universale" alla generalità dei potenziali destinatari degli interventi, che possono poi proseguire o meno, secondo un meccanismo "selettivo/valutativo" (naturale o indotto dal sistema), nel percorso di servizi specifici.

Quanto sopra in un'ottica progettuale di efficacia e sostenibilità economica, secondo una logica meritocratica e premiante che consenta al tempo stesso di aumentare la qualità degli output imprenditoriali e razionalizzare le risorse economiche.

*Si precisa che incentivi, contributi, agevolazioni e prestiti vengono comunque erogati e gestiti direttamente, parallelamente ma al di fuori del programma, dalle agenzie e dagli istituti preposti (Invitalia, banche, confidi, finanziarie regionali, eventuali altri enti pubblici preposti, ecc.). Sotto questo profilo, quindi, gli operatori degli Sportelli camerali, impegnati per la componente di "servizi reali", svolgono solo un ruolo di "facilitatori".*

### **Durata**

Variabile, sulla base delle diverse tipologie di servizio da garantire. Tra questi, a titolo esemplificativo: fino a 8 ore per il seminario di orientamento, fino a 48 ore per il corso di formazione per il business plan, fino a 20 ore per l'assistenza personalizzata alla stesura del business plan, fino a 24 ore per il mentoring e l'affiancamento post-costituzione.

### **Output**

1. inserimento del giovane in un percorso di sostegno all'autoimprenditorialità;
2. costituzione e avvio di nuove imprese giovanili.

### **Principali attori coinvolti**

Oltre al sistema delle Camere di commercio, i servizi per l'autoimpiego e l'autoimpresa avviati presso i CPI e gli altri servizi competenti al lavoro, le Regioni e gli Enti locali, con particolare riguardo per i SUAP (Sportelli Unici delle Attività Produttive) dei Comuni, le Associazioni di categoria, le Università e i loro incubatori, gli organismi non profit ecc.

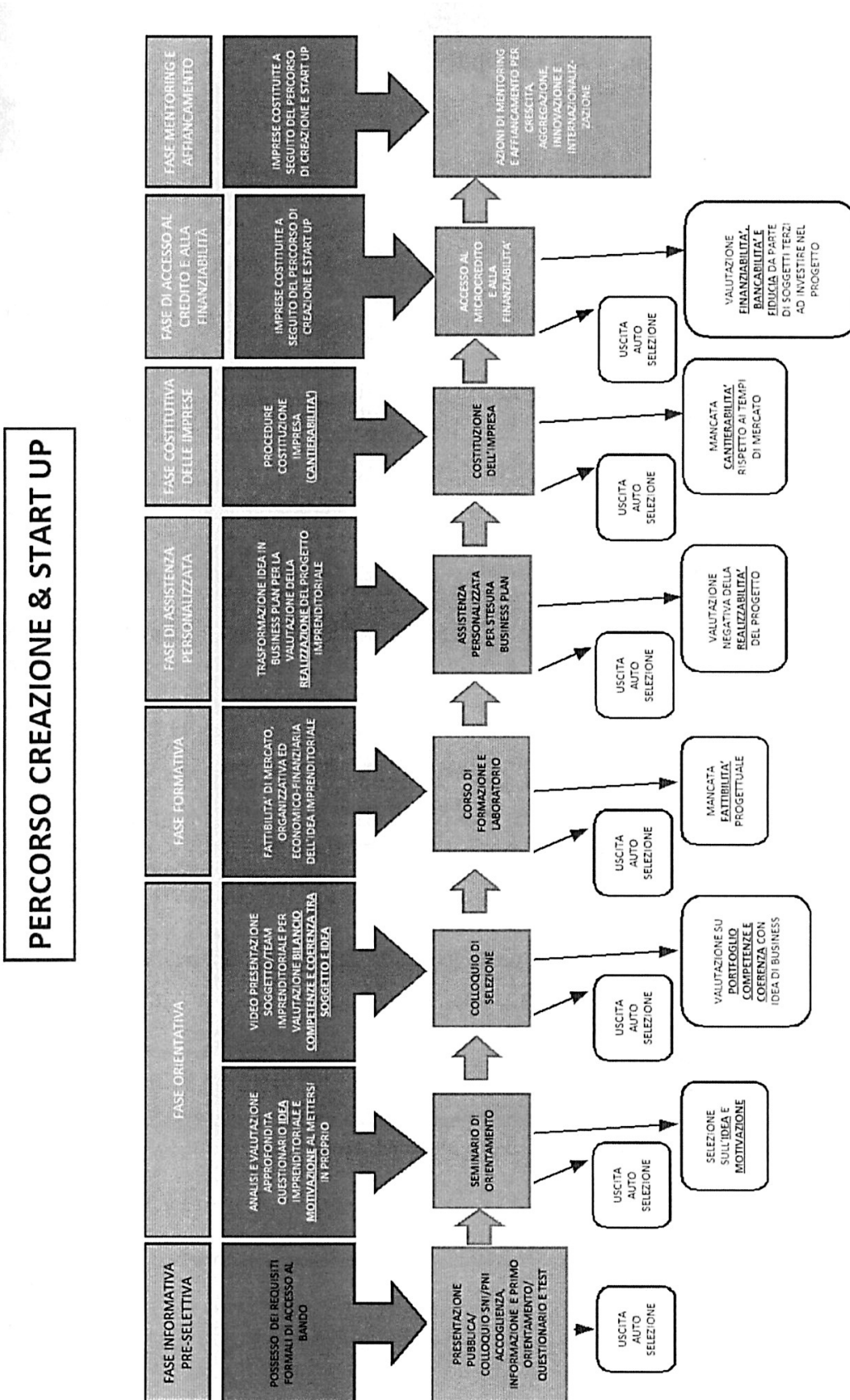
### **Dettagli sul funzionamento del modello di servizio**

In linea di massima, questo lo schema per dar vita, nell'ambito delle azioni da promuovere e realizzare sul territorio, a un sistema ordinario standardizzato di sostegno e finanziamento per la creazione di nuova imprenditorialità e lo sviluppo dell'accesso agli strumenti di credito e micro-credito:

1. gli interessati manifestano la propria idea (anche attraverso una modalità on line) alla locale Camera di Commercio (e/o altra struttura partner collegata), che – eventualmente anche in partnership e collegamento con altri attori presenti sul territorio – mette a disposizione il suo punto territoriale di accoglienza, primo orientamento, informazione e formazione di base per aspiranti e neoimprenditori;
2. la Camera di commercio (e/o altra struttura partner collegata) potrà ritenere l'idea assolutamente non plausibile e incoraggerà, con motivazioni adeguate, il soggetto a rivedere la propria idea; ovvero potrà ritenere l'idea plausibile, ma il soggetto molto debole e gli suggerirà la partecipazione — gratuita — a una breve attività di formazione (non più di sei giornate), infine potrà giudicare plausibile l'idea e sufficientemente attrezzato il soggetto e gli proporrà una consulenza gratuita presso la Camera di commercio (e/o altre strutture partner collegate) per l'assistenza alla redazione del piano di attività (sarà utile predisporre a tal fine una modulistica);
3. il piano di attività verrà valutato dalla Camera di commercio (e/o altra struttura partner collegata) con modalità da definire: nel caso di giudizio positivo, sarà fornita assistenza per l'eventuale presentazione della domanda di agevolazione agli organismi nazionali/regionali preposti (ad esempio Invitalia per il D.lgs. 185/20000); inoltre il piano d'impresa sarà trasmesso alla Banca o al Confidi (individuato in una o più convenzioni stipulate a livello provinciale tra Camera di commercio, Banche, e Confidi e gli altri attori del territorio quali, ad esempio, le Finanziarie regionali), corredato da un'apposita "attestazione"; queste convenzioni, oltre a consentire l'erogazione di prestiti senza richiesta di garanzie personali al soggetto, dovranno prevedere esattamente le procedure di accesso, istruttoria ed erogazione;
4. l'istituto di credito svolge la propria istruttoria di merito creditizio, anche tenendo conto degli eventuali sistemi di garanzia attivati, e ne comunica l'esito alla CCIAA (e/o altra struttura partner collegata);
5. avviato il finanziamento scatta, obbligatoriamente, un'attività di tutoraggio e coaching decisa dalle Camere di Commercio (e/o altra struttura partner collegata se attiva sul percorso precedente) che accompagnerà il soggetto per 24 mesi, con 15 giornate di consulenza (per un totale di circa 30 ore uomo);
6. le singole Camere di commercio (e/o altra struttura partner collegata) metteranno a punto attività di monitoraggio e valutazione (non di ispezione formale).

Nel caso in cui invece l'impresa (o aspirante tale) si rivolga direttamente all'istituto di credito, questo la indirizzerà allo Sportello camerale per dar vita al ciclo di assistenza di cui sopra.

Di seguito uno schema che illustra meglio il processo operativo del modello di servizio.



### **Strumenti e servizi di sistema resi disponibili da Unioncamere**

Tutte le Camere impegnate nell'attivazione degli Sportelli camerali per l'Imprenditorialità Giovanile possono avvalersi di un apposito pacchetto di servizi e strumenti, resi disponibili da Unioncamere e messi in condivisione da Unioncamere per tutta la rete. In particolare, si prevede:

1. la piattaforma integrata di servizi accessibile sul portale [www.filo.unioncamere.it](http://www.filo.unioncamere.it);
2. l'immediata costituzione e attivazione di una "task force" che fungerà da Unità centrale di progettazione, coordinamento, monitoraggio e assistenza tecnica agli Sportelli camerali per l'attuazione degli interventi;
3. l'organizzazione, a partire dalla seconda metà di aprile, di **eventi informativi e formativi via web per gli operatori camerali** impegnati nelle attività;
4. la disponibilità gratuita alle Camere attuatrici, sempre a partire dalla seconda metà di aprile, di un **kit di strumenti di supporto (software, banche dati e guide) per le attività di assistenza ad aspiranti imprenditori**, costituito dall'insieme dei "**Prodotti SIT – Servizi per le imprese e il territorio**" di cui fanno parte, tra gli altri:
  - Mettersi in proprio (file versione "basic" guida operativa per aspiranti imprenditori);
  - Filo d'Arianna (banca dati con informazioni sulle procedure e gli adempimenti burocratico-amministrativi per avviare attività imprenditoriali o professionali in tutti i settori economici),
  - Thesaurus (banca dati sulle agevolazioni comunitarie, nazionali e regionali per le imprese e il lavoro autonomo),
  - Cartesio Web (guida al business plan elaborata nell'ambito del progetto Unioncamere-Ministero del Lavoro "Start-it up" per aspiranti imprenditori immigrati);
  - Delfi (software per l'autovalutazione delle capacità imprenditoriali);
  - Ulisse (software per stimare il grado di rischio d'impresa e i relativi fattori).

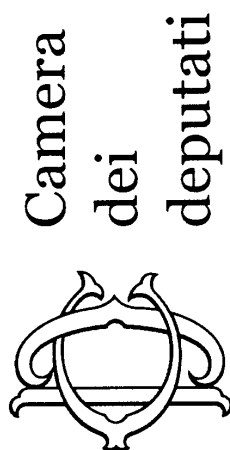
### **Primi numeri sugli "Sportelli camerali per l'Imprenditorialità Giovanile"**

A oggi sono attivi presso le strutture camerali **87 sportelli**, per un totale di **3.668 utenti "under 30" che si sono rivolti agli stessi**, con una presenza che copre **praticamente tutte le regioni italiane**, come si può osservare dalle tabelle contenute nell'allegato ultimo numero dell'apposito report settimanale.

Per quanto concerne i dettagli relativi alle sette fasi sopra descritte, si riportano di seguito gli ultimi dati aggiornati al 19.09.2014 (relativi a un'utenza complessiva che all'epoca risultava pari a 2.954 giovani):

- I. Informazione e pre-selezione: 2.373
- II. Orientamento: 2.091
- III. Formazione per il business plan: 486
- IV. Assistenza personalizzata per la stesura del business plan: 264
- V. Servizi a sostegno della costituzione dell'impresa: 670
- VI. Accompagnamento all'accesso al credito e alla finanziabilità: 790
- VII. Supporto allo start up: 532

*Si sottolinea che, a differenza di quanto ipotizzato in merito alla sequenzialità/scalarità del modello, non tutti gli utenti del servizio partono necessariamente dalla fase I (Informazione e pre-selezione), bensì possono accedere anche direttamente da una di quelle successive.*



---

# **Audizione presso la XI Commissione**

30 settembre 2014

---

Tito Boeri, Università Bocconi e fRDB

ALLEGATO 2

## 5 punti

1. Centri sottodimensionati. Utilizzare mobilità PA per rafforzarli (quantità e competenze)
2. Condizionalità richiede sanzioni rapide
3. Ci vuole valutazione politiche attive
4. Agenzia federale per superare frammentazione politiche
5. Fallimento annunciato Garanzia Giovani: porvi riparo permettendo di utilizzare dotte per formazione tecnica avanzata (ITS)

# Numero medio iscritti per addetto CPI



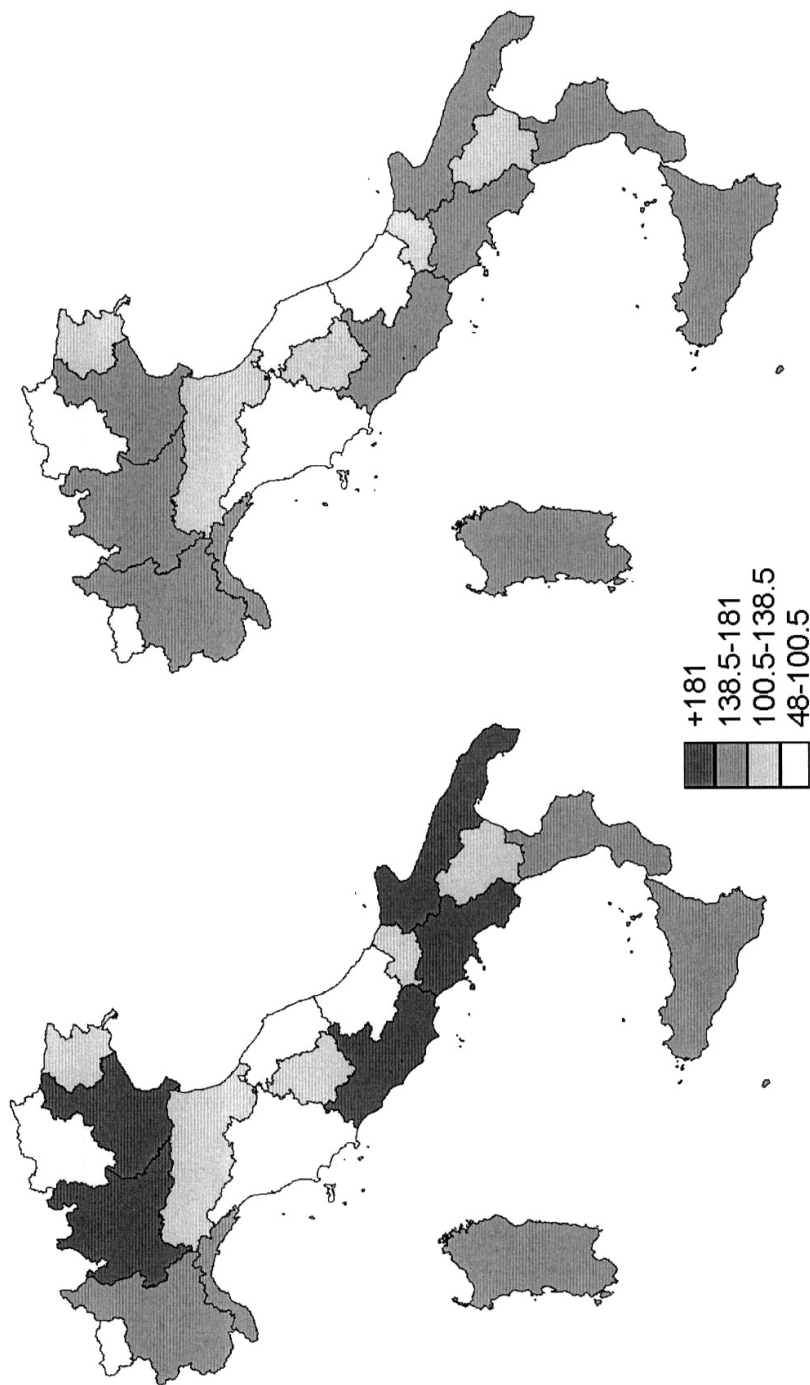
fonte: PES survey 2010



## Esempio: caseload con riallocazione personale Italia Lavoro, Isfol e CNEL (1558 dipendenti)

	disoccupati 07	Prima della riallocazione		Dopo la riallocazione	
		operatori	disoccupati per operatore	operatori	disoccupati per operatore
Campania	217000	722	301	1260	172
Puglia	161000	567	284	929	173
Lombardia	153000	578	265	901	170
Lazio	151000	602	251	876	172
Veneto	73000	391	187	439	166
Liguria	33000	189	175	198	167
Sardegna	67000	436	154	436	154
Piemonte	82000	536	153	536	153
Calabria	76000	517	147	517	147
Sicilia	222000	1579	141	1579	141
Basilicata	21000	154	136	154	136
Umbria	18000	142	127	142	127
Emilia-Romagna	57000	471	121	471	121
Molise	10000	93	108	93	108
Friuli-Venezia Giulia	18000	172	105	172	105
Toscana	70000	726	96	726	96
Trentino Alto Adige	13000	161	81	161	81
Valle d'Aosta	2000	32	63	32	63
Abruzzo	33000	549	60	549	60
Marche	28000	581	48	581	48

# Prima e dopo la riallocazione



**PROGRAMMAZIONE I. T. S. 2012/2014**  
**n. 74 nuove prime classi I. T. S. con inizio ottobre / novembre 2012**

AREE e AMBITTI I. T. S.

**1. EFFICIENZA ENERGETICA**

- ◆ 1.1 - Approvvigionamento e generazione di energia
  - ◆ 1.2 - Processi e impianti a elevata efficienza e a risparmio energetico
- 2. MOBILITÀ SOSTENIBILE**
- ▶ 2.1 - Mobilità delle persone e delle merci
  - ▶ 2.2 - Produzione e manutenzione di mezzi di trasporto e/o relative infrastrutture
  - ▶ 2.3 - Gestione informatica e infrastrutture logistiche

**3. NUOVE TECNOLOGIE DELLA VITA**

- 3.1 - Biotecnologie industriali e ambientali
- 3.2 - Produzione di apparecchi, dispositivi diagnostici e biomedicali

**4. NUOVE TECNOLOGIE PER IL MADE IN ITALY**

- ▲ 4.1 - Sistemi agro-alimentari Lazio, Vercelli (VT), Borgo Panigale (LT)
- ▲ 4.2 - Sistemi casa
- ▲ 4.3 - Sistemi meccanica Emilia Romagna: Modena, Reggio Emilia, Bologna
- ▲ 4.4 - Sistemi moda
- ▲ 4.5 - Servizi alle imprese Lombardia: Brescia, Gornalio del Monte (BG)

**5. TECNOLOGIE INNOVATIVE PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI - TURISMO**

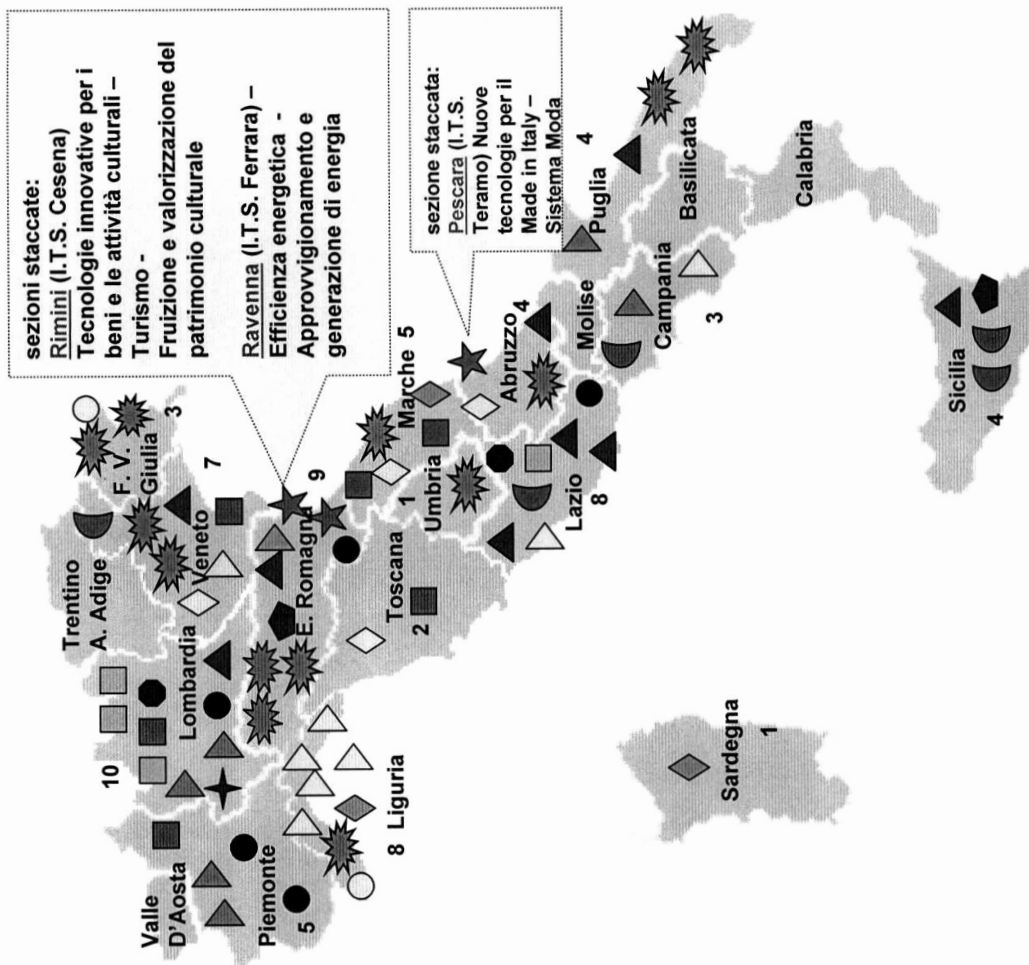
- 5.1 - Fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale Sicilia: Caltagirone (CT), Siracusa
- 5.2 - Conservazione, riqualificazione e messa in sicurezza di edifici e luoghi di interesse culturale

**6. TECNOLOGIE DELLA INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE**

- 6.1 - Metodi e tecnologie per lo sviluppo di sistemi software
- 6.2 - Organizzazione e fruizione dell'informazione e della conoscenza
- 6.3 - Architetture e infrastrutture per i sistemi di comunicazione

★ Sezioni staccate

Sono circa 1.850 i corsi iscritti ai nuovi corsi I.T.S. per il biennio 2012/2014. Ad oggi (novembre 2012) non sono stati costituiti I.T.S. nella Regione Basilicata.



ALLEGATO 3

**Audizione di Roberto Cicciomessere**

***La capacità d'intermediazione degli operatori pubblici e privati del lavoro:  
criticità e proposte per superarle***

**Indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro  
e sul ruolo degli operatori pubblici e privati**

Camera dei deputati - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)

Roma, 30 settembre 2014

## **Indice**

### **Sintesi e conclusioni**

#### **Le iniziative governative per la riforma del mercato del lavoro**

##### **1. Gli operatori dei servizi per l'impiego in Europa**

1.1 I centri per l'impiego e gli utenti in Italia

##### **2. La spesa per le politiche del lavoro in Europa**

2.1 Il confronto tra le politiche del lavoro in Italia e nel Regno Unito

*2.1.1 I disoccupati amministrativi e statistici*

2.2 La spesa per gli ammortizzatori sociali

##### **3. La capacità d'intermediazione dei servizi pubblici e privati per il lavoro**

3.1 Il confronto tra i centri per l'impiego pubblici e le agenzie private per il lavoro

3.2 La penetrazione delle agenzie di lavoro temporaneo

3.3 I soggetti autorizzati e accreditati

### **Bibliografia**

#### **Allegato statistico**

### Sintesi e conclusioni

Nessuno si aspetta in Europa che i servizi e le politiche del lavoro possano produrre posti di lavoro aggiuntivi o contrastare la disoccupazione strutturale o ciclica. Ma un sistema efficace ed efficiente di servizi pubblici può contribuire a ridurre la disoccupazione frizionale e di lunga durata, a limitare i fenomeni di *skill shortage* e soprattutto a rendere sostenibile il sistema di *flex-security* facilitando la transizione verso l'occupazione dei disoccupati percettori degli ammortizzatori sociali e contenendo, di conseguenza, il loro costo<sup>1</sup>.

In Italia i servizi pubblici per il lavoro hanno una modesta capacità d'intermediare la domanda e l'offerta di lavoro: nel 2013 poco più di 33 mila dipendenti hanno trovato lavoro attraverso i Cpi (2% del totale dei dipendenti che hanno iniziato l'attuale lavoro negli ultimi 12 mesi), 417 mila in Germania (8% del totale), 268 mila nel Regno Unito (7% del totale), 243 mila in Francia (8% del totale). Ma la criticità maggiore dei nostri servizi per l'impiego è rappresentata dalla scarsa efficacia nell'aiutare i disoccupati che si sono rivolti a uno dei 556 centri a trovare in tempi accettabili un'occupazione: nel nostro Paese gli occupati dipendenti che hanno trovato lavoro attraverso centri per l'impiego rappresentano il 2,6% della platea dei disoccupati registrati ai Cpi<sup>2</sup>, mentre questa quota degli intermediati dai *public employment services* sale al 56% in Svezia, al 19% in Germania e nel Regno Unito e all'8% in Francia.

Le principali cause dell'inefficacia dei Cpi italiani nell'aiutare i disoccupati a trovare in tempi accettabili un'occupazione sono quattro:

1. gli operatori dei servizi pubblici per l'impiego in Italia sono, in rapporto con gli utenti, in numero inferiore alla soglia minima necessaria per offrire un servizio efficace ed efficiente alle persone in cerca di lavoro e alle imprese e per contenere la spesa per gli ammortizzatori sociali. Gli addetti ai Cpi in Italia sono poco meno di 9 mila (6 mila a contatto con gli utenti) e ognuno dovrebbe assistere 254 disoccupati registrati. In Germania questo rapporto è di 26:1 grazie ai 110 mila addetti ai servizi per il lavoro, nel Regno Unito ognuno dei 78 mila operatori dei *jobcentre plus* ha in carico solo 20 *jobseekers*, in Francia, con quasi 50 mila addetti dei *pôle emploi*, il rapporto è di 65:1, mentre in Svezia e in Danimarca tale rapporto scende rispettivamente a 17:1 e a 15:1. Non sorprende, di conseguenza, che in Italia la spesa annuale dedicata ai servizi pubblici per l'impiego sia pari allo 0,03% del PIL (meno di 500 milioni), in Francia sia superiore di 10 volte (0,26% del PIL, pari a oltre 5 miliardi), nel Regno Unito la spesa salga a quasi 6 miliardi (0,33 del PIL), in Germania superi i 9 miliardi (0,35% del PIL) e in Olanda, che esternalizza ai privati gran parte delle politiche del lavoro, sia la più elevata in percentuale del PIL (0,37%, pari a 2,2 miliardi).
2. la maggioranza dei centri pubblici italiani non offre alle imprese un servizio per la copertura dei posti vacanti e quindi non è in grado di proporre ai disoccupati registrati offerte di lavoro, limitandosi a erogare misure di orientamento e di formazione. In Francia la quota di operatori addetti a coprire i posti vacanti delle imprese è pari al 33,2% (i datori di lavoro iscritti sono 434 mila) e nel Regno Unito al 51,1% (i datori di lavoro iscritti sono 330 mila);
3. l'erogazione congiunta delle politiche attive (incontro domanda e offerta, adeguamento delle competenze, incentivi all'occupazione e all'autoimpiego, ecc.) e passive (ammortizzatori sociali) consente di esercitare la necessaria condizionalità tra l'erogazione del sussidio e il comportamento attivo del beneficiario, tipica delle politiche di *welfare to work*, e di ridurre i comportamenti opportunistici e il lavoro nero. In Italia le politiche passive sono di competenza esclusiva statale (INPS), mentre quelle attive rientrano nelle competenze concorrenti di Stato e Regioni e sono erogate dalle Provincie: nella maggioranza dei paesi europei i *public employment services* erogano contemporaneamente sia i sussidi, sia le misure, condizionando rigorosamente i primi al rispetto degli impegni di attivazione assunti nel momento della richiesta del sussidio statale. Anche in Italia la legge prevede la decadenza dal diritto al sussidio per chi rifiuta l'offerta da parte del Cpi di un posto di lavoro o di partecipare a un corso di formazione, ma raramente il primo è offerto per le ragioni indicate nel punto precedente, mentre un corso, a prescindere dalla sua utilità, non viene negato a nessuno. Nell'Unione europea solo in 10 paesi su 28 i servizi pubblici per l'impiego dipendono dalle autorità regionali, e tra questi l'Italia, la Spagna e il Belgio, mentre in tutti gli

<sup>1</sup> European Commission, *The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets*, 2009.

<sup>2</sup> Rapporto percentuale tra occupati dipendenti che hanno trovato l'attuale lavoro attraverso i PES e disoccupati registrati presso i PES. Questo indicatore misura la capacità dei centri per l'impiego pubblici di trovare un lavoro ai propri utenti.

altri dipendono o sono coordinati dal Ministero del lavoro, con vari livelli di autonomia e di decentralizzazione;

4. In Italia la spesa complessiva per tutte le politiche del lavoro nel 2011 (1,7% del PIL) è allineata a quella della media europea (1,9% del PIL) e nel 2012 sale al 2% del PIL (31,1 miliardi di euro), superando il valore della Germania (1,7% del PIL, pari a 44,1 miliardi). Ma il nostro paese spende male queste ingenti risorse: la quota della spesa complessiva per le politiche del lavoro in Italia destinata ai servizi è inferiore al 2%, quella per le politiche attive supera di poco il 18% e quasi l'80% è destinato alle politiche passive (ammortizzatori e prepensionamenti). Negli altri paesi europei la composizione della spesa tra servizi, politiche attive e sostegni al reddito è più equilibrata e in particolare nel Regno Unito il 46% è dedicato ai *jobcentre plus*, l'11% alle politiche attive e solo il 43% ai sussidi di disoccupazione.

Anche la capacità d'intermediazione dei servizi privati italiani è modesta. Le agenzie per il lavoro e gli altri operatori intermediano circa il 5% degli occupati (63 mila lavoratori), ma il 2,7% è costituito dai lavoratori interinali (34 mila) e solo il restante 2,3% (29 mila lavoratori) è composto da disoccupati collocati in aziende con contratti di lavoro diversi dalla somministrazione. Il numero di questi ultimi è di poco superiore a quello degli occupati intermediati dai centri pubblici per l'impiego (22 mila lavoratori). Del resto gli occupati come staff nelle agenzie per il lavoro (circa 11 mila unità) non sono molto più numerosi degli addetti ai Cpi (9 mila unità).

In via più generale, il modello cooperativo tra servizi pubblici e APL non ha funzionato e le agenzie preferiscono dedicarsi alle attività più remunerative di somministrazione del lavoro interinale piuttosto che a quelle di intermediazione (le agenzie autorizzate solo per l'intermediazione sono circa 100 sul totale di 2.400).

Occorre tenere presente che se si adottasse il modello dell'Olanda che esternalizza alle agenzie private l'erogazione delle misure rivolte ai disoccupati ai quali non riesce a trovare lavoro entro sei mesi, sarebbero in ogni caso necessari almeno 19 mila operatori per una spesa complessiva di 5 miliardi. Questo perché anche in un modello basato sull'outsourcing competitivo dei servizi per il lavoro, è necessario mantenere una rete consistente di servizi pubblici con adeguato personale destinato a svolgere le attività preliminari per selezionare i disoccupati facilmente occupabili, per affidare ai provider privati il collocamento degli utenti più difficili da occupare e per realizzare le attività d'indirizzo e di controllo attraverso un sistema di valutazione e monitoraggio della qualità dei servizi erogati dai privati. Inoltre il costo del servizio reso dai privati è comparabile a quello che lo Stato dovrebbe sostenere se assumesse personale in misura adeguata per garantire lo stesso servizio.

Per aumentare in modo significativo la capacità dei servizi pubblici d'intermediare la domanda e l'offerta di lavoro e di ridurre i tempi di collocamento dei beneficiari dei sussidi di disoccupazione, adottando un modello che preveda una forte esternalizzazione alle agenzie private delle attività di collocamento dei disoccupati non facilmente occupabili, sarebbe necessario realizzare i seguenti interventi:

- a) adeguare il numero del personale dei Cpi a circa 20 mila addetti in modo che il portafoglio utenti di ogni singolo operatore non superi i 100-130 disoccupati registrati;
- b) ricondurre alla competenza esclusiva dello Stato le politiche per il lavoro e a quella delle Regioni per la loro programmazione, attribuire ai Cpi la responsabilità nell'erogazione sia delle politiche attive, sia di quelle passive (la competenza nel pagamento delle integrazioni al reddito può rimanere all'INPS, non caricando così i Cpi degli oneri amministrativi relativi a questa funzione) e creare una agenzia nazionale che promuova standard di qualità dei servizi pubblici e privati (accreditati) uniformi nel territorio;
- c) diversificare le competenze degli addetti e degli operatori dei Cpi per fornire anche alle imprese i servizi di copertura dei posti vacanti;
- d) ridurre le incombenze amministrative del personale dei Centri pubblici, automatizzando alcune attività e svincolando la fruizione di alcuni servizi sociali e assistenziali dal riconoscimento dello stato di disoccupazione presso un Cpi;
- e) stipulare convenzioni nazionali con gli operatori privati, basate su requisiti uniformi su tutto il territorio, che prevedano la remunerazione solo in caso di occupazione del disoccupato e l'adeguamento delle strutture e del personale per acquisire la capacità di attivazione di un numero consistente di persone in cerca d'occupazione che attualmente le agenzie non possiedono. Già sette Regioni hanno accreditato soggetti privati per l'erogazione delle politiche attive (circa 1.600 sportelli costituiti per oltre un terzo da enti di formazione che non hanno le competenze per l'intermediazione dei disoccupati), anche se i risultati oc-

cupazionali non sono ancora soddisfacenti e le agenzie per il lavoro nazionali lamentano la difficoltà ad adeguarsi a standard di servizio diversi per ciascuna regione;

- f) rendere strutturale il raccordo dei Cpi con il sistema pubblico e privato dell'istruzione e della formazione professionale per avviare i giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi e i *drop-out* minori a percorsi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale;
- g) affidare a soggetti terzi le attività di monitoraggio e valutazione dei servizi resi dai servizi pubblici e privati per il lavoro.

Queste riforme - in particolare l'aumento del personale dei Cpi - determinerebbero un incremento significativo della spesa che potrebbe essere contenuto con tagli in altre voci della spesa per le politiche del lavoro, alla luce del modello del Regno Unito: spende meno di tutti gli altri paesi - persino dell'Italia - per le politiche del lavoro, utilizza gran parte degli stanziamenti per una struttura molto efficiente di servizi per il lavoro che riesce a far rientrare nel mercato del lavoro entro sei mesi il 75% dei disoccupati registrati, destina alle politiche attive del lavoro una quota contenuta della spesa verificando localmente l'efficacia degli incentivi alle imprese e riesce a contenere il costo per i sussidi di disoccupazione ai livelli più bassi in Europa (0,3% del PIL a fronte dell'1,5% dell'Italia e dell'1,2% della media europea).

Il modello britannico, che è applicato anche da altri paesi europei, è basato sulla strategia del *work-first* che prevede d'incoraggiare il disoccupato, soprattutto se con basse qualifiche, a trovare subito un lavoro, per aiutarlo a uscire dalla trappola dei sussidi di disoccupazione che tendono ad allungare il periodo di assenza dal lavoro e per promuovere la formazione in azienda che è più congeniale, rispetto a quella in aula, alle persone poco propense allo studio. Ovviamente questo modello persegue anche l'altro importante obiettivo di rendere sostenibile un sistema di welfare universale<sup>3</sup>.

Per queste ragioni, da una parte sarebbe necessario valutare la reale efficacia degli incentivi all'assunzione, in particolare quelli previsti dalla legge 407/1990 (1,1 miliardi di euro all'anno) e per sostenere l'apprendistato (1,7 miliardi di euro) che sono erogati direttamente dallo Stato senza alcun intervento del servizio pubblico, dall'altra è possibile contenere la spesa per gli ammortizzatori sociali, che è la più elevata in Europa e cresce ininterrottamente dal 2008. L'eccesso di spesa per gli ammortizzatori sociali in Italia, nel confronto europeo, è determinato soprattutto dalla frammentazione degli schemi che prevedono sostegni e integrazioni al reddito dei disoccupati e dei lavoratori sospesi e dalla mancata distinzione fra misure assicurative finanziate con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori e misure assistenziali basate sul reddito di coloro che rimangono senza lavoro alla scadenza del sussidio, finanziate con la fiscalità generale.

Sarebbe possibile contenere la spesa per gli ammortizzatori sociali con i seguenti interventi:

- a) anticipare l'abolizione della cassa integrazione in deroga che non prevede, diversamente dagli altri sostegni al reddito per i lavoratori sospesi, alcuna contribuzione da parte dei lavoratori e delle imprese;
- b) comprimere la spesa a carico dello Stato (al netto dei contributi da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori) per i trattamenti di disoccupazione (rappresenta il 60% di tutti gli ammortizzatori sociali) che lieviterà ulteriormente con l'allargamento della platea degli aventi diritto dell'ASPI e mini-ASPI e della durata delle misure, separando gli schemi previdenziali che devono essere coperti per una quota consistente dai contributi, da quelli di natura assistenziale a carico delle finanze pubbliche basati sul reddito che devono intervenire alla scadenza dell'ASpI e prevedere una ridotta copertura figurativa;
- c) ricondurre i trattamenti per i lavoratori agricoli, compresi i trattamenti speciali, che comportano una spesa annua di oltre 1 miliardo per l'87% a carico dello Stato, nell'ambito dell'Aspi e mini-Aspi, prevedendo il pagamento dei contributi da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori e l'eliminazione delle liste speciali.

Il maggiore contenimento alla spesa per gli ammortizzatori sociali potrà derivare dalle altre riforme volte ad aumentare la capacità d'intermediazione dei servizi pubblici e privati del lavoro e di ridurre i tempi di collocamento dei beneficiari dei sussidi di disoccupazione.

In una prima fase transitoria sarebbe possibile rafforzare l'organico dei Cpi attraverso la conferma dei circa 2 mila operatori altamente qualificati che, per periodi determinati, hanno affiancato il personale dei servizi pubblici, anche per far fronte al programma "garanzie per i giovani".

<sup>3</sup> European Commission, *PES approaches to low-skilled adults and young people: work-first or train-first?*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2013.



E' possibile, inoltre, favorire la mobilità del personale di altri enti pubblici verso i riformati servizi per il lavoro, come, per esempio, quello delle Camere di commercio, che ha una specifica competenza nei rapporti con le imprese e che già adesso svolge attività formative nei confronti dei disoccupati che vogliono avviare un lavoro autonomo o una micro-impresa.

### **Le iniziative governative per la riforma del mercato del lavoro**

Molti dei precedenti suggerimenti sono già previsti o delineati nel disegno di legge di riforma costituzionale approvato in prima lettura dal Senato e nel cosiddetto "Job Act".

Per quanto riguarda l'opportunità di ricondurre alla competenza esclusiva dello Stato le politiche per il lavoro, il disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura dal Senato<sup>4</sup> e il disegno di legge-delega sul lavoro attualmente in discussione sempre al Senato<sup>5</sup> prevedono che le politiche del lavoro siano riservate alla competenza esclusiva dello Stato e la programmazione delle politiche attive alle competenze delle regioni. Infatti, nel provvedimento costituzionale si eliminano le materie di legislazione concorrente, tra le quali la "tutela e la sicurezza del lavoro", e si prevede all'art. 26 (*modificazioni all'art. 117 della Costituzione*), comma 2, lettera *d*), che lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in questa materia che comprende la disciplina dei servizi per l'impiego e delle politiche del lavoro, mentre nel disegno di legge delega sul lavoro si prevede all'art. 2, comma 2, lettera *p*), il "mantenimento in capo alle regioni e alle province autonome delle competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro".

Si ricorda a questo proposito che la sentenza n. 50/2005 della Corte Costituzionale aveva sancito che «quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento. Lo scrutinio delle norme impugnate dovrà quindi essere condotto applicando il criterio secondo cui spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni l'emanazione delle altre norme comunemente definite di dettaglio». Di conseguenza, se la competenza esclusiva su questa materia ritornerà allo Stato, spetterà a quest'ultimo sia la determinazione dei livelli fondamentali delle prestazioni dei Servizi e cioè delle politiche del lavoro, sia la regolazione per legge statale delle norme di dettaglio.

Sempre la riforma costituzionale non esclude, all'art. 26, comma 3, che si possa delegare l'esercizio della funzione legislativa, in materie o funzioni di competenza esclusiva statale, a una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse e per un tempo limitato.

In relazione alla esigenza di creare un'agenzia nazionale che promuova standard dei servizi uniformi nel territorio, il disegno di legge governativo in materia di lavoro<sup>6</sup> prevede all'art. 2, comma 2, lettera *c*), l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'occupazione, partecipata da Stato, regioni e province autonome, per il coordinamento delle politiche attive sul territorio nazionale al fine di garantire il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, alla lettera *e*) l'attribuzione "all'Agenzia delle competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego, politiche attive a ASpl" e alla lettera *m*) la previsione "di meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sia a livello centrale che a livello territoriale".

La necessità di ridurre le incombenze amministrative del personale dei Centri pubblici per riservare maggiori risorse umane alle attività di erogazione delle misure viene tenuta presente dall'art. 1, comma 6 della legge delega<sup>7</sup>, che prevede la "eliminazione dello stato di disoccupazione come requisito per l'accesso a servizi di carattere assistenziale".

<sup>4</sup> Atto Senato n. 1429: "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione".

<sup>5</sup> Atto Senato n. 1428: "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro".

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

Per quanto riguarda la necessità di migliorare la cooperazione con i servizi privati e di stabilire discipline comuni sull'accREDITAMENTO, l'art. 2, comma 2, lettera *i*) della legge delega<sup>8</sup>, prevede la "valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati, al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevedendo a tal fine, la definizione dei criteri per l'accREDITAMENTO e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego" e alla lettera *o*) il "mantenimento in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale".

L'art. 2, comma 2, lettera *h*) della legge delega<sup>9</sup>, prevede il "rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi", ma non il loro affidamento a soggetti terzi come sarebbe opportuno per garantire l'imparzialità dei giudizi.

L'esigenza di valutare la reale efficacia degli incentivi all'assunzione a favore delle imprese è presente nell'art. 1, comma 2, lettera *a*) del *job act*<sup>10</sup>, che prevede la "razionalizzazione degli incentivi all'assunzione esistenti, da collegare alle caratteristiche osservabili per le quali l'analisi statistica evidenzia una minore probabilità di trovare occupazione". Probabilmente sarebbe anche opportuno valutare, sulla base dei dati delle comunicazioni obbligatorie, se l'incentivo previsto dalla legge 407/1990 per i disoccupati da 24 mesi e oltre non promuova la permanenza dei lavoratori nell'area del lavoro sommerso fino alla maturazione di quella durata dello stato di disoccupazione che garantisce le generose agevolazioni ai datori di lavoro.

La necessità di separare gli i sussidi di disoccupazione che devono essere coperti dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori da quelli di natura assistenziale a carico delle finanze pubbliche è parzialmente presente nell'art. 1, comma 2, lettera *b*), punto 5) del disegno di legge delega sul lavoro<sup>11</sup>, che prevede la "eventuale introduzione, dopo la fruizione dell'ASpI, di una prestazione, eventualmente priva di copertura figurativa, limitata ai lavoratori, in disoccupazione involontaria, che presentino valori ridotti dell'indicatore della situazione economica equivalente, con previsione di obblighi di partecipazione alle iniziative di attivazione proposte dai servizi competenti". Tuttavia, non si affronta il problema principale collegato alla necessità che tutti i sussidi di occupazione del primo tipo siano finanziati dai contributi, che in qualche modo potrebbe rientrare nella disposizione di cui all'art. 1, comma 2, lettera *b*), punto 1, che prevede la "rimodulazione dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI), con omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi, rapportando la durata dei trattamenti alla pregressa storia contributiva del lavoratore".

L'opportunità di ricondurre tutti i trattamenti di disoccupazione rivolti ai lavoratori agricoli nell'unico istituto dell'assicurazione sociale per l'impiego potrebbe rientrare nel principio direttivo contenuto nell'art. 1, comma 2, lettera *b*), punto 3) della legge delega<sup>12</sup>, che prevede la "universalizzazione del campo di applicazione dell'ASpI".

Nella legge delega sul lavoro non si prende in considerazione l'ampliamento degli organici dei servizi per il lavoro che appare la misura più urgente per aumentare l'efficacia del Cpi, anche se all'art. 2, comma 2, lettera *g*), si prevede la "possibilità di far confluire nei ruoli delle amministrazioni vigilanti o dell'Agenzia il personale proveniente dalle amministrazioni o uffici soppressi o riorganizzati in attuazione della lettera *f*) nonché di altre amministrazioni" e nella successiva lettera *n*) sono previsti "meccanismi di raccordo tra l'Agenzia e gli enti che, a livello centrale e territoriale, esercitano competenze in materia di incentivi all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità", tra i quali potrebbero essere comprese le Camere di commercio.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

### 1. Gli operatori dei servizi per l'impiego in Europa

L'Italia è il paese europeo con il più elevato rapporto tra persone in cerca d'occupazione registrate (circa 2,2 milioni) e addetti dei servizi pubblici per l'impiego (254:1) in gran parte a causa del modesto numero degli addetti dei *public employment services* (PES) che sono poco meno di 9 mila, dei quali poco più di 6 mila sono diretto contatto con gli utenti (*figura 1 e tavola 1*). Il rapporto tra utenti e operatori in Italia aumenta ulteriormente a 315 per ogni addetto se si prendono in considerazione i disoccupati che erano nel 2012 oltre 2,7 milioni.

Nella maggioranza dei paesi europei si ritiene che per poter offrire un servizio efficace al fine di ridurre il tempo di ricerca del lavoro e personalizzato (ogni disoccupato è assistito dallo stesso operatore che conosce la sua storia professionale e che può meglio orientare il suo percorso di ricerca dell'occupazione) è necessario che ogni addetto (sia a contatto con l'utente, sia addetto ai compiti amministrativi) abbia in carico non più di 70-80 utenti.

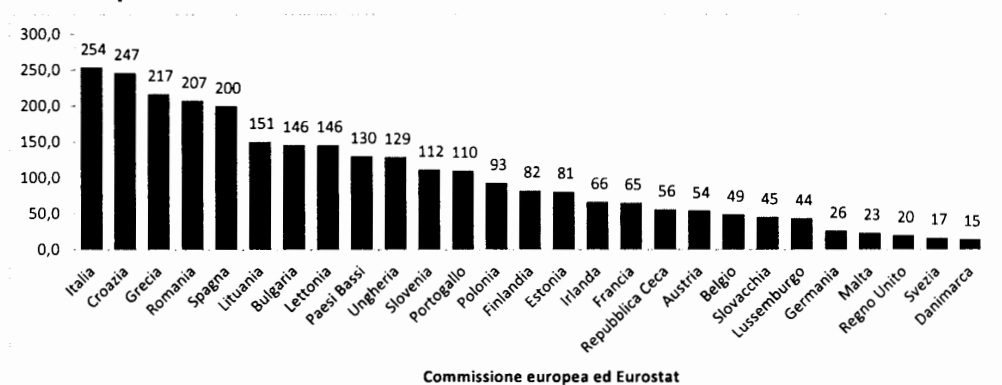
Infatti, il rapporto fra utenti registrati e operatori è molto più basso in gran parte dei paesi europei e in particolare in Germania (26:1; 21:1 in rapporto ai disoccupati) nei cui 1.100 sportelli della *bundesagentur für arbeit* operano 110 mila addetti che servono una platea di 2,9 milioni di persone in cerca di lavoro registrate, nel Regno Unito dove si registra, grazie ai 78 mila addetti, uno dei più bassi valori di questo indicatore, dal momento che ogni operatore del *jobcentre plus* ha in carico solo 20 *jobseekers* (32:1 in rapporto ai disoccupati) e in Francia con quasi 50 mila addetti dei *pôle emploi* (65:1; 57:1 in rapporto ai disoccupati) che sono chiamati ad attivare oltre 2,7 milioni di persone in cerca di occupazione registrate presso gli sportelli. Ogni operatore dei PES danesi e svedesi ha in carico mediamente 15 e 17 disoccupati.

In Spagna il rapporto tra utenti e addetti dei PES (200:1; 273:1 in rapporto ai disoccupati) è molto elevato sia per il numero relativamente contenuto degli addetti (poco più di 21 mila), sia per l'elevato numero dei disoccupati registrati (4,3 milioni).

Anche nei Paesi Bassi, dove prevale un modello che prevede una significativa esternalizzazione dei servizi alle agenzie private di collocamento, il rapporto tra persone in cerca di lavoro e operatori è nettamente più basso rispetto all'Italia (130:1; 107:1 in rapporto ai disoccupati), dal momento che i 4 mila operatori servono una platea di soli 600 mila persone registrate in cerca d'occupazione, mentre nel nostro Paese 9 mila addetti devono erogare servizi a un numero quattro volte superiore di disoccupati registrati.

Non sorprende, di conseguenza, che in Italia gli occupati dipendenti che hanno trovato lavoro attraverso centri per l'impiego rappresentano il 2,6% della platea dei disoccupati registrati ai Cpi (*vedi capitolo 3*). In Europa le quote intermedie dai servizi pubblici per l'impiego variano dal 55,7% della Svezia, al 19,2% del Regno Unito e al 18,8% della Germania.

Figura 1 – Disoccupati registrati per addetto del servizio pubblico per l'impiego (*Public Employment Services – PES*) nei paesi dell'Unione europea – Anno 2012



Inoltre, nella maggioranza dei paesi europei i PES erogano sia le politiche attive che quelle passive (i sussidi di disoccupazione) per realizzare quella necessaria condizionalità fra queste due misure, per responsabilizzare maggiormente il disoccupato nella ricerca del lavoro e l'operatore sulla necessità di contenere il costo degli ammortizzatori sociali per renderli sostenibili dalla collettività. Ovviamente l'estensione delle competenze anche alle politiche passive determina la necessità di un numero maggiore di addetti alle mansioni ammi-

nistrative. Viceversa, queste due attività sono gestite da enti diversi in 10 Stati membri tra i quali il Belgio, la Bulgaria, la Danimarca, l'Italia, il Portogallo e la Svezia.

Occorre osservare a questo proposito che quando il sussidio è autorizzato da un ente diverso da quello incaricato di aiutare il disoccupato a cercare lavoro, il rapporto di condizionalità fra le due misure non si realizza, dal momento che operano due centri di spesa diversi (Stato/INPS e amministrazioni regionali/provinciali in Italia). Bisogna precisare a questo proposito che non è indispensabile che il sussidio sia pagato direttamente dal PES, ma, come accade in Svezia, è sufficiente che sia autorizzato e revocato dai servizi pubblici, anche se viene erogato al beneficiario da un altro ente.

**Tavola 1 – Public Employment Services (PES) nei paesi dell'Unione europea – Anno 2012/2013 (valori assoluti e percentuali)**

Paese	Totale uffici	Addetti	Politiche attive	Politiche passive	N. Disoccupati registrati per addetto PES (2012)	N. Disoccupati per addetto PES (2012)	Indice di efficacia dei PES (%) (2011)(1)
Austria	110	4.828	SI	SI	54,0	39,2	24,4
<i>Bruxelles</i>	18	866	SI	NO			
<i>Vallonia</i>	145	3.602	SI	NO			
<i>Flandre</i>	20	4.010	SI	NO			
Belgio	183	8.478	SI	NO	48,9	43,5	12,2
Bulgaria	252	2.500	SI	NO	145,8	164,1	7,2
Croazia	122	1.315	SI	SI	246,6	206,8	5,8
Danimarca	95	9.336	SI	NO	14,8	23,4	22,7
Estonia	42	519	SI	SI	80,6	132,0	7,7
Finlandia	117	3.081	SI	SI	82,2	67,1	27,0
Francia	1.173	49.159	SI	SI	65,4	57,2	7,8
Germania	1.10	110.033	SI	SI	26,3	21,1	18,8
Grecia	212	3.674	SI	SI	217,1	327,7	1,5
Irlanda	135	6700	SI	SI	66,4	47,2	2,9
<b>Italia (2)</b>	<b>556</b>	<b>8.713</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>254,2</b>	<b>314,9</b>	<b>2,6</b>
Lettonia	29	817	SI	NO	145,6	189,8	15,0
Lituania	94	1.441	SI	NO	150,5	136,6	8,8
Lussemburgo	7	343	SI	SI	43,7	37,3	36,3
Malta	n/d	292	SI	NO	23,4	39,4	12,7
Paesi Bassi	36	4.365	SI	SI	130,3	107,3	9,3
Polonia	358	23.163	SI	SI	92,8	75,5	6,2
Portogallo	89	5.767	SI	NO	110,0	149,1	9,4
Regno Unito	860	77.722	SI	SI	20,2	32,3	19,2
Repubblica Ceca	257	9.020	SI	SI	56,0	40,7	7,3
Romania	271	2.162	SI	SI	207,4	324,3	3,4
Slovacchia	47	8.949	SI	NO	45,4	42,2	6,0
Slovenia	60	987	SI	SI	111,6	90,8	15,1
Spagna (4)	781	21.309	SI	SI	199,8	272,7	2,4
Svezia	321	12.560	SI	NO (3)	17,0	32,1	55,7
Ungheria	194	4.333	SI	SI	129,0	109,8	10,5

(1) Rapporto percentuale tra occupati dipendenti che hanno trovato l'attuale lavoro attraverso i PES e che hanno iniziato il lavoro negli ultimi 12 mesi e disoccupati registrati presso i PES (vedi tavola 16). Questo indicatore misura la capacità dei centri per l'impiego pubblici di trovare un lavoro ai propri utenti.

(2) I dati sui centri per l'impiego sono ricavati dai rapporti del Ministero del lavoro e il numero dei disoccupati registrati (non è disponibili in Eurostat) è costituito dalle persone che hanno sottoscritto la DID presso i Cpi.

(3) Lo *Swedish Employment Service* è responsabile dell'amministrazione degli incentivi e dei sussidi di disoccupazione, ma questi benefit sono pagati da altre agenzie.

(4) I dipendenti del SEPE (*Servicio Público de Empleo Estatal*) sono nel 2013 circa 9.400 (9.417), ai quali si devono aggiungere gli operatori dei servizi per l'impiego delle 17 comunità autonome (*Servicios Públicos de Empleo Autonómicos*) che sono 11.900 (11.892). Di conseguenza gli addetti complessivi sono 21.300 (21.309), dei quali più della metà (12.837) opera a contatto diretto con gli utenti. Fonte: *Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de Empleo, España*.

Fonti: Commissione europea (PES Performance measurement system e PES fiches 2014); Eurostat (disoccupati, disoccupati registrati ai PES e indice di efficacia).

In tutti i paesi europei i servizi pubblici per l'impiego hanno due tipi di utenti: le persone in cerca d'occupazione e i datori di lavoro che si rivolgono ai PES per coprire i posti vacanti. Nella tabella successiva è riportato il numero dei disoccupati registrati e dei datori di lavoro che hanno usato i servizi pubblici per coprire i posti vacanti (anche attraverso le banche dati online) per ogni paese (tavola 2).

In Italia il numero di imprese che si rivolgono agli Spi è insignificante e solo poche Regioni prevedono espressamente questo tipo di servizio che richiede competenze diverse da quelle degli operatori addetti a erogare le misure ai disoccupati. La figura dell'operatore che aiuta le imprese a coprire i posti vacanti, ha, in tutti gli SPE europei, una specifica professionalità e rappresenta una quota del personale complessivo che va dal 33,2% della Francia al 51,1% del Regno Unito<sup>13</sup>.

Tavola 2 – Disoccupati e datori di lavoro registrati presso i PES in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2011/12 (valori assoluti)

Paese	Disoccupati registrati	Datori di lavoro registrati
Austria	260.643	35.679
Belgio	414.732	29.463 (a)
Bulgaria	364.537	141.200
Croazia	324.323	413.792
Danimarca	138.000	n/d
Estonia	41.840	n/d
Finlandia	253.150	68.500
Francia	3.214.797	434.000
Germania	2.896.985	5.200.800
Grecia	797.578	n/d
Irlanda	444.905	n/d
<b>Italia</b>	<b>2.215.037</b>	<b>n/d</b>
Lettonia	118.945	n/d
Lituania	216.873	68.504
Lussemburgo	14.996	n/d
Malta	6.839	42.371
Olanda	568.700	5.700
Polonia	2.150.000	n/d
Portogallo	634.445	89.345
Regno Unito	1.571.671	330.000 (b)
Repubblica Ceca	504.958	n/d
Romania	448.380	n/d
Slovacchia	405.889	n/d
Slovenia	110.183	24.810
Spagna	4.257.160	1.586.711
Svezia	213.194	n/d
Ungheria	559.102	n/d

(a) Dati disponibili solo per la Vallonia.

(b) circa 330 imprese pubblicizzano annualmente i posti vacanti attraverso JCP e 80.000 datori di lavoro hanno una partnership con JCP per la copertura dei posti vacanti.

Fonti: Commissione europea (PES Performance measurement system e PES fiches 2014); Eurostat (disoccupati registrati ai PES).

Come è del resto atteso, si osserva una significativa relazione tra il numero di disoccupati per addetto dei servizi pubblici per l'impiego e la percentuale dei disoccupati di lunga durata (12 mesi e oltre) nei paesi dell'Unione europea: negli stati membri dove i servizi per l'impiego possono offrire un'assistenza personalizzata e più efficiente alle persone in cerca di occupazione e ai datori di lavoro, minore è la durata della disoccupazione (figura 2). Ovviamente il rapporto tra operatori e utenti non è l'unico indicatore sulla base del quale valutare l'efficacia dei servizi pubblici nella ricerca del lavoro per i disoccupati: nonostante in Slovac-

La principale causa d'inefficacia dei Centri per l'impiego italiani - oltre al sottodimensionamento degli operatori - è la mancata conoscenza delle offerte di lavoro delle imprese, senza le quali è obiettivamente velleitario pretendere di fare intermediazione e di condizionare, come prevede la legge, l'erogazione del sussidio all'accettazione delle offerte di lavoro da parte del centro pubblico.

Per una buona quota dei Cpi, l'unica modalità di raccolta della domanda è l'eventuale disponibilità di liste di posti vacanti fornite dalle imprese o più spesso dalle agenzie per il lavoro private.

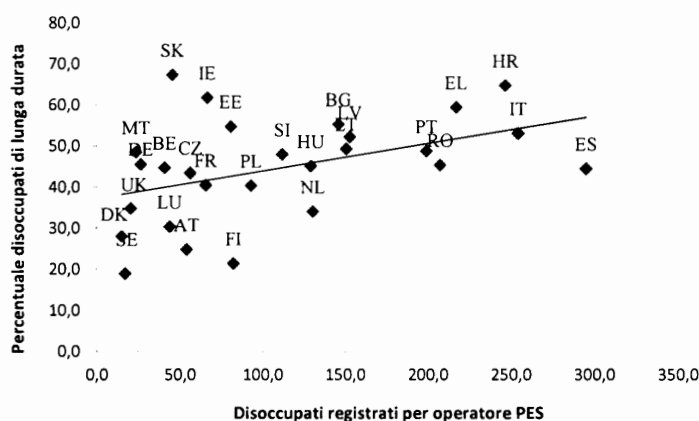
Occorre, di conseguenza, considerare che gli organici molto elevati presenti in molti PES europei si spiegano, non solo con la scelta di assicurare un rapporto ridotto tra operatori e disoccupati che garantisca interventi personalizzati e continuativi, ma anche con la necessità di garantire alle imprese servizi efficienti di preselezione del personale<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, 2011.

<sup>14</sup> In Svezia, il datore di lavoro che inserisce un'offerta di lavoro nella *job bank* è contattato da un operatore del *Swedish Employment Service* entro cinque giorni. Le imprese possono inserire l'offerta di lavoro anche in un servizio dedicato (*Employment Service's customer service*) per ricevere assistenza personalizzata nella selezione dei candidati. Le imprese sono contattate per telefono e email quasi quotidianamente e visitano le sedi dei datori di lavoro regolarmente. Cfr. Commissione europea, *PES fiches* (Sweden), 2014.

chia e in Irlanda questo rapporto sia molto basso, la percentuale di disoccupati di lunga durata è fra le più elevate in Europa e, viceversa, in Finlandia, dove il numero dei disoccupati per operatore è più elevato che in Slovacchia e Irlanda, si registra una delle quote più basse di disoccupati da oltre 12 mesi.

**Figura 2 – Disoccupati registrati per operatore PES e percentuale dei disoccupati di lunga durata (12 mesi e oltre) nei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori assoluti e percentuali)**



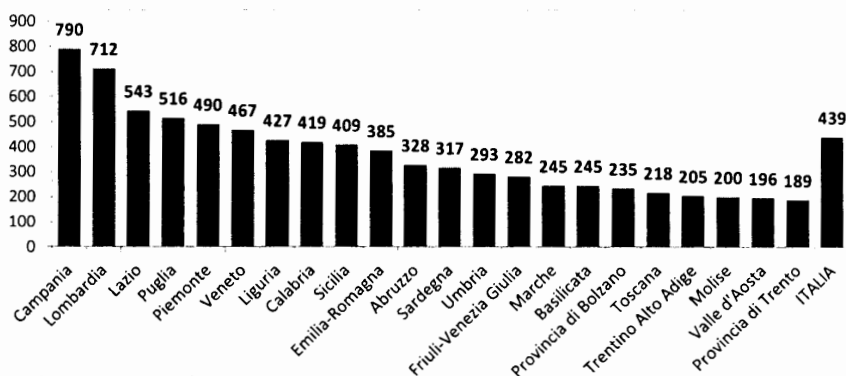
### 1.1 I centri per l'impiego e gli utenti in Italia

In Italia operano 556 centri per l'impiego pubblici con poco più di 8,7 mila addetti, dei quali circa 6,3 mila impegnati nelle attività di *front office* a diretto contatto con gli utenti (i dati sono relativi al 2012).

Il rapporto tra disoccupati e operatori di *front office* è, di conseguenza, pari a 439:1, ma il numero di persone in cerca d'occupazione per operatore supera le 700 unità in Campania (790:1) e in Lombardia (712:1), mentre si attesta sotto le 200 unità nella provincia di Trento (189:1) e nella Valle d'Aosta (196:1) (*figura 3 e tavola 3*). Tuttavia occorre tenere presente che alcune Regioni – Toscana, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Sardegna e Abruzzo – hanno accreditato soggetti privati che mettono a disposizione complessivamente quasi 1.600 sportelli per l'erogazione delle politiche attive.

Il rapporto tra persone che hanno sottoscritto la DID<sup>15</sup> e operatori scende a 354:1, dal momento che il numero delle persone che si sono attivate (2,2 milioni di unità) è inferiore a quello dei disoccupati (2,7 milioni).

**Figura 3 – Disoccupati per operatore (front office) del servizio pubblico per l'impiego in Italia per regione – Anno 2012**



Fonti: Istat e Ministero del lavoro

<sup>15</sup> Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) che deve essere sottoscritta da ogni persona priva di lavoro presso i Centri per l'impiego per vedersi riconosciuto lo stato di disoccupazione e i diritti a esso correlati, tra i quali le integrazioni al reddito.

Mediamente il 71,8% degli addetti è adibito alle funzioni di front office, con punte dell'80,7% nelle regioni del Centro e quote più basse (64%) in quelle del Mezzogiorno.

Probabilmente l'inefficacia dei servizi per l'impiego italiani è determinata anche dall'eccesso di compiti amministrativi di cui devono farsi carico gli addetti, che distrae il poco personale disponibile dai compiti principali a cui dovrebbe dedicarsi: l'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

**Tavola 3 – Disoccupati per operatore (front office) del servizio pubblico per l'impiego in Italia per regione e ripartizione – Anno 2012**

	Centri per l'impiego	Addetti totale	Di cui front office	% front office sul totale	Disoccupati (15 anni e oltre - valori assoluti in migliaia)	Persone che hanno sottoscritto la DID	Disoccupati per operatore (front office)	Sott. DID per operatore (front office)
Piemonte	31	537	382	71,1	187,0	117,6	489,5	307,9
Valle d'Aosta	3	32	22	68,8	4,3	5,1	196,2	233,0
Liguria	14	189	131	69,3	55,9	79,5	426,9	606,9
Lombardia	65	577	486	84,2	346,1	297,9	712,0	613,0
Trentino Alto Adige	19	161	125	77,6	25,7	44,9	205,3	359,2
Provincia di Bolzano	12	58	45	77,6	10,6	20,8	234,7	461,3
Provincia di Trento	7	103	80	77,7	15,1	24,1	188,8	301,8
Veneto	45	393	321	81,7	149,9	138,8	466,9	432,5
Friuli-Venezia Giulia	18	173	131	75,7	37,0	44,3	282,2	338,2
Emilia-Romagna	41	472	390	82,6	150,0	153,1	384,6	392,7
Toscana	43	725	606	83,6	131,8	101,2	217,5	167,1
Umbria	5	142	134	94,4	39,3	22,2	293,4	165,4
Marche	13	393	264	67,2	64,7	100,7	245,2	381,4
Lazio	35	602	499	82,9	271,2	183,0	543,5	366,7
Abruzzo	15	241	188	78,0	61,7	54,1	328,0	287,9
Molise	3	94	73	77,7	14,6	12,9	200,4	177,1
Campania	46	724	479	66,2	378,6	243,4	790,4	508,2
Puglia	44	567	447	78,8	230,5	255,9	515,6	572,5
Basilicata	8	154	128	83,1	31,3	31,5	244,7	245,9
Calabria	15	517	323	62,5	135,4	78,2	419,3	242,1
Sicilia	65	1.582	781	49,4	319,2	163,3	408,7	209,0
Sardegna	28	438	345	78,8	109,5	87,3	317,4	253,0
<i>Nord</i>	<i>236</i>	<i>2.534</i>	<i>1.988</i>	<i>78,5</i>	<i>955,8</i>	<i>881,4</i>	<i>480,8</i>	<i>443,3</i>
<i>Centro</i>	<i>96</i>	<i>1.862</i>	<i>1.503</i>	<i>80,7</i>	<i>507,1</i>	<i>407,1</i>	<i>337,4</i>	<i>270,8</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>224</i>	<i>4.317</i>	<i>2.764</i>	<i>64,0</i>	<i>1.280,8</i>	<i>926,6</i>	<i>463,4</i>	<i>335,2</i>
<b>ITALIA</b>	<b>556</b>	<b>8.713</b>	<b>6.255</b>	<b>71,8</b>	<b>2.743,6</b>	<b>2.215,0</b>	<b>438,6</b>	<b>354,1</b>

Fonti: Istat e Ministero del lavoro e delle politiche sociali

E' ovviamente impossibile per gli operatori italiani offrire un servizio efficace, tantomeno personalizzato, a un numero così elevato di persone che cercano un lavoro.

Tuttavia, occorre tenere conto che le persone in età lavorativa che hanno avuto un contatto con un centro pubblico per l'impiego nel 2012 sono costituite dal 48,3% dei disoccupati (1,3 milioni di unità), ma anche dal 17,4% degli inattivi disponibili a lavorare (500 mila unità) per un totale di circa 1,9 milioni di persone (tavola 4).

Se si aggiunge il 2,1% degli inattivi disponibili a lavorare (240 mila unità), il totale delle persone che si sono recate almeno una volta a un Cpi nel 2012 sale a 2,1 milioni portando il rapporto tra utenti e operatori di front office a 336:1.

Molte di queste persone si sono recate presso un Cpi per sbrigare pratiche amministrative e in particolare per sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro che consente di ottenere agevolazioni per l'assunzione e l'accesso agevolato a molti servizi comunali.

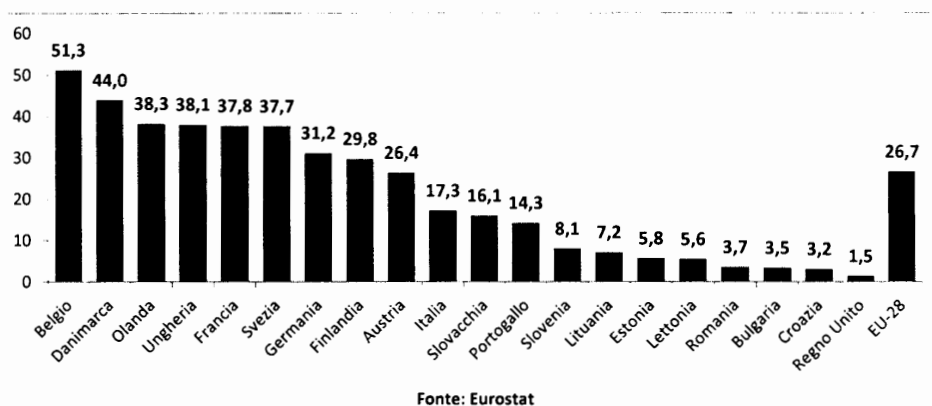
**Tavola 4 – Persone (15-64 anni) che hanno avuto o non avuto un contatto con un centro pubblico per l'impiego da meno di un anno per condizione professionale – Anno 2012 (valori assoluti e composizione percentuale)**

	Ha avuto contatti con un Cpi	Non ha avuto contatti con un Cpi	Non sa	Totale	Ha avuto contatti con un Cpi	Non ha avuto contatti con un Cpi	Non sa	Totale
Disoccupati	1.321.298	1.401.280	13.070	2.735.648	48,3	51,2	0,5	100,0
Forze di lavoro potenziali (inattivi disponibili a lavorare)	537.762	2.513.483	34.666	3.085.911	17,4	81,5	1,1	100,0
<b>Totale disponibili a lavorare</b>	<b>1.859.060</b>	<b>3.914.763</b>	<b>47.736</b>	<b>5.821.559</b>	<b>31,9</b>	<b>67,2</b>	<b>0,8</b>	<b>100,0</b>
Inattivi non disponibili a lavorare	239.582	10.989.104	70.590	11.299.276	2,1	97,3	0,6	100,0
<b>Totale</b>	<b>2.098.642</b>	<b>14.903.866</b>	<b>118.326</b>	<b>17.120.834</b>	<b>12,3</b>	<b>87,1</b>	<b>0,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

Infatti, solo il 17,3% degli italiani disponibili a lavorare<sup>16</sup> ha partecipato a politiche attive del lavoro a fronte della media europea del 26,7% e a valori molto più elevati che si registrano in Germania (31,2%), Francia (37,8%), Danimarca (44%) e Belgio (51,3%) (figura 4). La quota molto bassa del Regno Unito (1,5%) si spiega, come è analizzato nel successivo capitolo, dalla concentrazione di gran parte delle risorse nell'aiutare i disoccupati a trovare, quanto più rapidamente possibile, un lavoro secondo il modello del *work-first* e gli stanziamenti destinati alle politiche attive rappresentano solo il 10,9% del totale (24,9% nella media europea).

**Figura 4 – Percentuale di persone disponibili a lavorare a cui sono state erogate politiche attive per il lavoro (LMP 2-7) in alcuni paesi dell'Unione europea\* – Anno 2012**



\* EU-28: 2010; Regno Unito: 2009.

Infine, in Italia bisognerebbe tenere conto anche dei lavoratori sospesi beneficiari di cassa integrazione straordinaria (circa 222 mila nel 2012), che risultano ai fini statistici come occupati, ai quali dovrebbe essere offerto un percorso di riqualificazione professionale: se fossero conteggiati, il rapporto tra potenziali utenti e operatori aumenterebbe ulteriormente.

<sup>16</sup> *Persons wanting to work*: sono costituite, secondo l'Eurostat, dalla somma dei disoccupati e degli inattivi disponibili a lavorare. Rappresentano la *proxy* del target potenziale delle politiche del lavoro.



## 2. La spesa per le politiche del lavoro in Europa

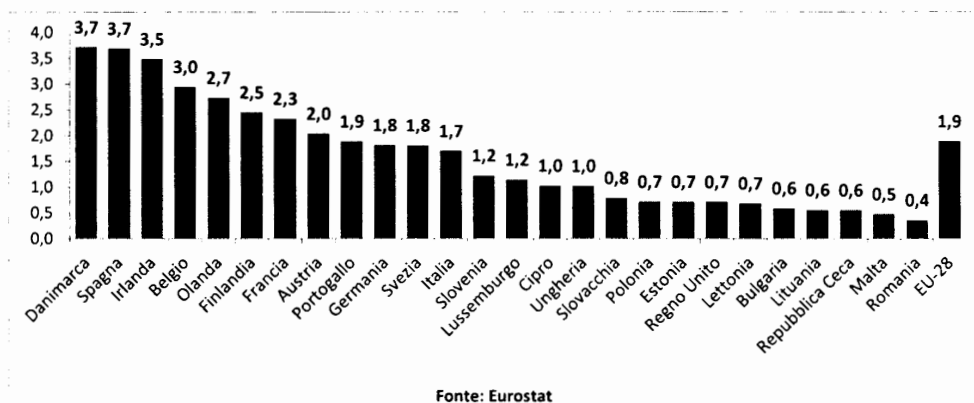
L'analisi della spesa per le politiche del lavoro in Europa (*Labour Market Policies – LMP*<sup>17</sup>) aiuta a spiegare ulteriormente la scarsa efficacia dei servizi per l'impiego italiani (*tavola A1 dell'allegato statistico*).

La spesa complessiva dell'Italia per le politiche del lavoro (1,7% del PIL, pari a circa 27 miliardi nel 2011) è inferiore di soli due decimi di punto di PIL rispetto a quella della media europea (1,9%) (*figura 5 e tavola 5*). Occorre osservare che spese per le politiche del lavoro più elevate si osservano in Danimarca e in Spagna (3,7% del PIL), ma anche nei Paesi Bassi (2,7%, pari a 16 miliardi di euro), in Francia (2,3% del PIL, pari a 47 miliardi di euro) e in Germania (1,8% del PIL, pari a 47 miliardi di euro).

E' rilevante osservare, ai fini delle considerazioni successive, che la spesa del Regno Unito è molto modesta (0,7% del PIL), con un valore assoluto molto basso nel confronto con i grandi paesi europei (12,4 miliardi di euro), inferiore anche a quello dell'Italia.

Ma, come è stato già osservato, le *labour market policies* del Regno Unito, nonostante i modesti stanziamenti, sono fra le più efficaci ed efficienti in Europa.

**Figura 5 - Spesa per le politiche del lavoro (LMP) nei paesi dell'Unione europea - Anno 2011 (Regno Unito: 2010) (percentuale del PIL)**



Regno Unito: 2009

Il grafico e la tabella successivi, che mostrano la spesa per le politiche del lavoro nelle 3 principali tipologie in cui sono divise le LMP, consentono di valutare con maggiore chiarezza sia le inefficienze dei servizi per l'impiego italiani che i punti di forza degli altri *public employment services* (*figura 6 e tavola 5*).

L'Italia spende a favore dei servizi per il lavoro<sup>18</sup> solo l'1,8% del totale degli stanziamenti per le politiche del lavoro a fronte della media dei paesi europei che è pari all'11,2%. Si tratta di poco meno di 500 milioni di euro nel 2011, pari allo 0,03% del PIL, in gran parte spesi per gli stipendi dei pochi addetti ai centri pubblici per l'impiego. Quote ben più elevate sono spese dalla Germania (19,2%, pari a 9,1 miliardi di euro), dalla Francia (11%, pari a 5,1 miliardi di euro), dall'Olanda (13,6%, pari a 2,2 miliardi di euro) e soprattutto dal Regno Unito (46,3%, pari a 5,6 miliardi di euro). Quest'ultimo paese concentra oltre l'89% della spesa per le politiche del lavoro su due sole tipologie, il ser-vizi per il lavoro e i sostegni al reddito per i disoccupati. La rilevante spesa per i servizi finalizzati ad aiutare i disoccupati a trovare un lavoro è determinata dalla numerosità del personale del *JobCentre Plus*.

<sup>17</sup> Le politiche del lavoro sono state classificate dalla Commissione europea in base a 8 categorie (1 per i servizi, 5 per le misure e 2 per i sostegni al reddito) ciascuna delle quali ha due sotto-categorie. Di conseguenza ciascuna tipologia di po-litica del lavoro è classificata con un codice LMP fino a tre cifre. Cfr., European Commission, Eurostat, *Labour market policy database – Methodology 2013*.

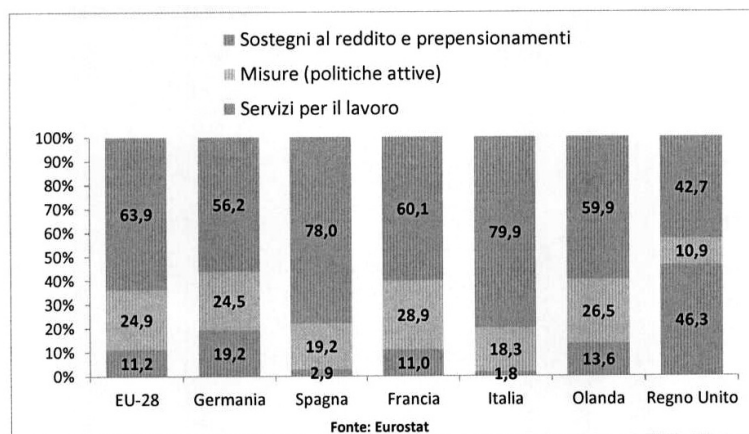
<sup>18</sup> Servizi per l'inserimento nel mercato del lavoro: comprendono tutti i servizi e le attività realizzate dai PES, da altre agenzie pubbliche e da altri soggetti anche privati con fondi pubblici che hanno la finalità di facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati e delle altre persone in cerca di lavoro e che assistono i datori di lavoro a selezionare e a reclutare il personale. Comprendono anche i Sistemi informativi del lavoro (SIL) e i servizi online per l'incontro tra domanda e offerta. Cfr. European Commission, Eurostat, *Labour market policy database – Methodology, Revision of June 2006*.

Tuttavia, bisogna tenere presente che nella maggioranza dei paesi europei, tra i quali la Francia, la Germania, il Regno Unito e l'Olanda, i PES hanno competenza anche sulle politiche passive (i sussidi di disoccupazione) e questa attività comporta l'utilizzo di personale amministrativo a essa dedicata.

E' interessante osservare l'elevata spesa per i servizi per il lavoro dei Paesi Bassi, nonostante l'erogazione delle politiche per il lavoro per i disoccupati da oltre sei mesi siano affidati ai provider privati. Questo perché, anche in un modello basato sull'outsourcing competitivo dei servizi (orientamento, rafforzamento dell'occupabilità, collocamento e follow-up, promozione del lavoro autonomo), è necessario mantenere una rete consistente di servizi pubblici con adeguato personale destinato a svolgere le attività preliminari come il colloquio con il disoccupato per indirizzarlo al servizio più adeguato, la classificazione del suo livello di occupabilità, il *placement* diretto se occupabile entro sei mesi. Inoltre, questo modello basato sulle agenzie private richiede una forte capacità d'indirizzo e di controllo attraverso un sistema di valutazione e monitoraggio della qualità dei servizi erogati dai privati sia nei confronti delle persone in cerca di lavoro, che delle imprese che devono coprire i posti vacanti. Ovviamente le agenzie private sono pagate a risultato (occupazione del disoccupato), ma una tranche del pagamento riguarda i servizi di follow-up<sup>19</sup>.

Non bisogna dimenticare che la presenza in Olanda di servizi pubblici per l'impiego capaci di trovare lavoro le persone più facilmente occupabili impedisce che si realizzi il *creaming effect* (effetto scrematura) e cioè la selezione da parte delle agenzie private della popolazione meno problematica, allo scopo di garantire il migliore risultato occupazionale.

**Figura 6 - Spesa per le politiche del lavoro (LMP) per tipologia d'intervento in alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2011 (Regno Unito: 2010)** (milioni di euro e percentuale del PIL)



**Tavola 5 - Spesa per le politiche del lavoro (LMP) per tipologia d'intervento in alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2011\*** (milioni di euro e percentuale del PIL)

Paese	Servizi per il lavoro	Misure (politiche attive)	Sostegni al reddito e prepensionamenti	Totale	Servizi per il lavoro	Misure (politiche attive)	Sostegni al reddito alle persone senza lavoro e prepensionamenti	Totale	
								Milioni di euro	% del PIL
EU-28	26.894	59.943	153.643	240.480	0,21	0,47	1,21	1,89	
Germania	9.125	11.635	26.683	47.444	0,35	0,45	1,02	1,82	
Spagna	1.110	7.404	30.140	38.654	0,11	0,71	2,88	3,69	
Francia	5.129	13.467	28.054	46.650	0,26	0,67	1,40	2,33	
<b>Italia</b>	<b>489</b>	<b>4.920</b>	<b>21.511</b>	<b>26.920</b>	<b>0,03</b>	<b>0,31</b>	<b>1,36</b>	<b>1,71</b>	
Olanda	2.234	4.343	9.832	16.409	0,37	0,73	1,64	2,74	
Regno Unito	5.750	1.358	5.307	12.416	0,33	0,08	0,31	0,72	

\* Regno Unito: 2010. Fonte: Eurostat (*Labour market policy – LMP - Imp\_expend*)

<sup>19</sup> A proposito del modello olandese e delle metodologie per valutare la qualità dei servizi resi dalle agenzie private si veda: Roberto CiccioMessere e Maurizio Sorcioni, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italia Lavoro, 2009, pp. 16 e 16.

	Servizi per il lavoro	Servizi + misure (politiche attive)	Totale politiche del lavoro	Servizi per il lavoro	Servizi + misure (politiche attive)	Totale politiche del lavoro	Servizi per il lavoro	Servizi + misure (politiche attive)	Totale politiche del lavoro
	2008			2011			Variazione 2008/11		
	Euro per dipendente intermedio								
	%								
Portogallo	6.000	25.267	72.035	3.848	19.055	62.851	-93,3	-92,1	-90,8
Regno Unito **	16.486	18.602	29.672	19.100	23.610	41.239	15,9	26,9	39,0
Repubblica Ceca	4.317	8.545	15.569	4.067	11.517	23.290	-5,8	34,8	49,6
Romania	2.466	6.772	19.285	7.111	9.427	29.160	188,4	39,2	51,2
Slovacchia	3.919	9.300	24.812	2.131	8.715	23.352	-45,6	-6,3	-5,9
Slovenia	1.572	3.289	8.212	2.280	7.729	26.552	45,0	135,0	223,3
Spagna	9.297	63.751	233.571	10.684	81.941	372.035	14,9	28,5	59,3
Svezia	4.920	25.319	42.833	8.299	39.535	60.652	68,7	56,1	41,6
Ungheria	2.152	8.640	17.709	260	5.947	16.714	-87,9	-31,2	-5,6

\* Occupati intermediati: 2011=2010; \*\* Spese per politiche del lavoro: 2011 = 2010

Fonte: Eurostat

Quest'ultimo indicatore, che in qualche modo misura l'investimento medio complessivo necessario per trovare un lavoro a chi si è rivolto al centro pubblico per l'impiego, e soprattutto la sua variazione nel tempo, ha una particolare importanza perché valuta la sostenibilità economica del sistema complessivo delle politiche per il lavoro nelle loro tre componenti - costo per il personale dei PES, per le politiche attive e per i sussidi di disoccupazione e i prepensionamenti - che è strettamente correlata alla capacità di trovare lavoro nel tempo più breve al maggior numero di disoccupati registrati, tendenzialmente percettori di sussidi in un sistema universale di ammortizzatori sociali. Solo in questo modo si può contenere la spesa per gli ammortizzatori sociali che cresce nel ciclo recessivo.

Se si scompone la spesa complessiva per dipendente intermedio nelle sue tre componenti, si può osservare che solo in Italia e in Spagna la quota di costo relativa agli ammortizzatori sociali e ai prepensionamenti incide rispettivamente per il 79,9% e per il 78%, mentre nella media europea si attesta al 63,9% e si riduce ulteriormente al 60,1% in Francia, al 56,2% in Germania, al 42,7% nel Regno Unito e al 34,8% in Svezia (figura 25 e tavola 15). Questa evidenza segnala che in Italia e in Spagna la spesa per le politiche passive necessaria per intermediare un occupato è eccessivamente elevata proprio perché è basso il numero di percettori di sussidi che riescono a trovare un'occupazione attraverso i PES. Di conseguenza è ridotta la quota di costo per intermedio relativa alle politiche attive (rispettivamente 18,3% e 19,2%) rispetto alla media europea. Emerge anche un'altra evidenza relativa al modello svedese (*train-first*) che riesce a ottenere una quota più elevata di dipendenti intermediati (13,2% nel 2011 a fronte della media europea del 9,3%) finanziando maggiormente le politiche attive.

La quota di costo per intermedio relativa ai servizi per il lavoro è insignificante in Italia e in Spagna (rispettivamente 1,8% e 2,9%) a fronte di una media europea dell'11,2% che sale al 46,3% nel Regno Unito. In questo caso emerge una delle caratteristiche principali del modello britannico (*work-first*) che privilegia l'investimento nelle attività d'incontro tra domanda e offerta e nella numerosità del personale al fine di garantire il più veloce passaggio dalla disoccupazione sussidiata al lavoro.

Figura 25 – Spesa per servizi per tipologia d'intervento in rapporto al numero di occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego, in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2011 (composizione percentuale)

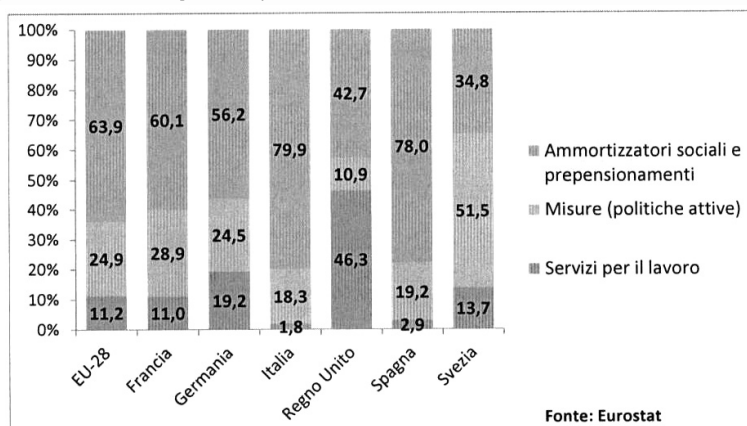


Tavola 15 – Spesa per servizi per tipologia d'intervento in rapporto al numero di occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego, nei paesi dell'Unione europea – Anno 2011 (euro e composizione percentuale)

	Servizi per il lavoro	Misure (politiche attive)	Sostegni al reddito alle persone senza lavoro e prepensionamenti	Totale politiche del lavoro	Servizi per il lavoro	Misure (politiche attive)	Sostegni al reddito alle persone senza lavoro e prepensionamenti	Totale politiche del lavoro
EU-28	<b>11.002</b>	<b>24.521</b>	<b>62.850</b>	<b>98.373</b>	<b>11,2</b>	<b>24,9</b>	<b>63,9</b>	<b>100,0</b>
Austria	9.245	28.380	63.918	101.544	9,1	27,9	62,9	100,0
Belgio	15.524	46.992	151.760	214.276	7,2	21,9	70,8	100,0
Bulgaria	624	2.088	6.749	9.462	6,6	22,1	71,3	100,0
Cipro	4.020	38.092	84.095	126.207	3,2	30,2	66,6	100,0
Danimarca	44.191	125.112	133.864	303.167	14,6	41,3	44,2	100,0
Estonia	3.228	5.765	19.467	28.460	11,3	20,3	68,4	100,0
Finlandia *	4.176	28.881	49.715	82.772	5,0	34,9	60,1	100,0
Francia	22.039	57.867	120.547	200.453	11,0	28,9	60,1	100,0
Germania	16.284	20.763	47.617	84.664	19,2	24,5	56,2	100,0
Grecia **	2.763	57.606	186.661	247.030	1,1	23,3	75,6	100,0
Irlanda	17.140	89.042	329.227	435.408	3,9	20,5	75,6	100,0
<b>Italia</b>	<b>8.438</b>	<b>84.859</b>	<b>371.033</b>	<b>464.331</b>	<b>1,8</b>	<b>18,3</b>	<b>79,9</b>	<b>100,0</b>
Lettonia	329	3.063	2.939	6.331	5,2	48,4	46,4	100,0
Lituania	1.152	2.579	4.174	7.905	14,6	32,6	52,8	100,0
Lussemburgo	4.600	39.953	55.443	99.996	4,6	40,0	55,4	100,0
Malta	8.917	3.999	25.521	38.438	23,2	10,4	66,4	100,0
Olanda	50.699	98.588	223.171	372.458	13,6	26,5	59,9	100,0
Polonia	2.544	10.060	9.179	21.783	11,7	46,2	42,1	100,0
Portogallo	3.848	15.207	43.796	62.851	6,1	24,2	69,7	100,0
Regno Unito **	19.100	4.510	17.628	41.239	46,3	10,9	42,7	100,0
Repubblica Ceca	4.067	7.449	11.773	23.290	17,5	32,0	50,6	100,0
Romania	7.111	2.316	19.733	29.160	24,4	7,9	67,7	100,0
Slovacchia	2.131	6.584	14.638	23.352	9,1	28,2	62,7	100,0
Slovenia	2.280	5.449	18.823	26.552	8,6	20,5	70,9	100,0
Spagna	10.684	71.258	290.094	372.035	2,9	19,2	78,0	100,0
Svezia	8.299	31.237	21.117	60.652	13,7	51,5	34,8	100,0
Ungheria	260	5.687	10.767	16.714	1,6	34,0	64,4	100,0

\* Occupati intermediati: 2010, \*\* Spese per politiche del lavoro: 2010

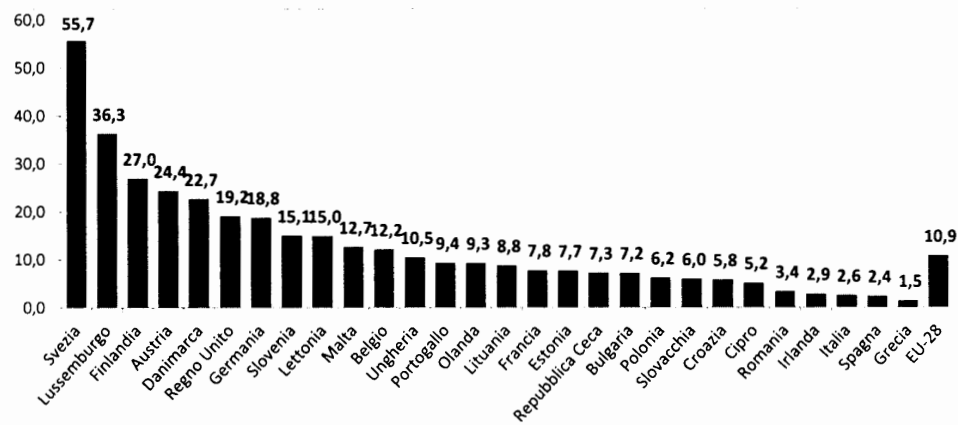
Fonte: Eurostat

Un indicatore più efficace nel misurare l'effettiva capacità dei PES di trovare lavoro ai propri utenti è quello che mette in rapporto il numero degli occupati dipendenti che hanno trovato l'attuale lavoro attraverso i servizi pubblici e la platea dei disoccupati registrati. Questo indicatore misura in qualche modo la capacità di ridurre la permanenza nello stato di disoccupazione e di facilitare la transizione verso l'occupazione degli utenti dei PES che, nella maggior parte dei casi, coincidono con i beneficiari degli ammortizzatori sociali, riducendo il loro costo.

Nella media europea gli occupati dipendenti che hanno trovato lavoro attraverso centri per l'impiego rappresentano, nel 2011, il 10,9% della platea dei disoccupati registrati presso i PES e, rispetto al 2008, hanno subito una flessione di oltre quattro punti percentuali (15,1%), probabilmente determinata dalla crisi economica (figura 26). Il valore di questo indicatore più elevato si registra in Svezia (55,7%), seguita da altri paesi del Centro-Nord Europa come la Finlandia (27%), l'Austria (24,4%), la Danimarca (22,7%), Regno Unito (19,2%), Germania (18,8%), mentre i valori più bassi si osservano nei tre principali paesi del Mediterraneo - Grecia (1,5%), Spagna (2,4%) e Italia (2,6%) - seguiti dall'Irlanda (2,9%). Questo indicatore che misura il livello di efficacia dei PES nel ridurre la platea dei propri utenti registra valori al di sotto della media europea in Francia (7,8%) e in Olanda (9,3%), così come nei principali paesi dell'Est europeo come la Repubblica Ceca (7,3%), la Bulgaria (7,2%), la Polonia (6,2%) e la Slovacchia (6%).

Il ciclo recessivo ha ridotto in modo significativo la capacità dei PES, anche di quelli più efficaci, di trovare un lavoro ai propri utenti, con flessioni di quasi 33 punti percentuali del valore di questo indicatore in Danimarca, di 17 punti in Svezia e in Lettonia, di 11 punti in Finlandia, mentre solo in pochissimi paesi, come il Lussemburgo e la Lettonia, si è registrato un suo aumento significativo.

Figura 26 – Occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego in rapporto al numero dei disoccupati registrati presso i PES, in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2011 (incidenza percentuale)



Fonte: Eurostat

Tavola 16 – Occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego in rapporto al numero dei disoccupati registrati presso i PES, nei paesi dell'Unione europea – Anni 2008 e 2011 (valori percentuali)

	2008	2011	Variazione 2008/11 in punti percentuali
Svezia	72,9	55,7	-17,2
Lussemburgo	17,4	36,3	19,0
Finlandia	38,0	27,0	-11,0
Austria	29,0	24,4	-4,6
Danimarca	55,3	22,7	-32,6
Regno Unito	32,8	19,2	-13,6
Germania	18,9	18,8	-0,1
Slovenia	32,0	15,1	-16,9
Lettonia	6,0	15,0	9,0
Malta	12,9	12,7	-0,2
Belgio	17,0	12,2	-4,9
Ungheria	9,7	10,5	0,8
Portogallo	9,2	9,4	0,2
Olanda	8,5	9,3	0,8
Lituania	14,5	8,8	-5,7
Francia	11,4	7,8	-3,6
Estonia	9,1	7,7	-1,4
Repubblica Ceca	12,7	7,3	-5,4
Bulgaria	10,4	7,2	-3,1
Polonia	12,4	6,2	-6,2
Slovacchia	7,7	6,0	-1,7
Croazia		5,8	n/d
Cipro	9,9	5,2	-4,7
Romania	5,3	3,4	-2,0
Irlanda	7,8	2,9	-4,9
<b>Italia *</b>		<b>2,6</b>	<b>n/d</b>
Spagna	4,8	2,4	-2,3
Grecia	3,7	1,5	-2,2
<b>EU-28</b>	<b>15,1</b>	<b>10,9</b>	<b>-4,3</b>

\* Il numero dei disoccupati registrati è costituito dalle persone che hanno sottoscritto la DID presso i Cpi nel 2012

Fonte: Eurostat (Labour Force Survey)

Si osserva una significativa relazione negativa tra questo indicatore e il numero di disoccupati registrati in carico a ciascun addetto ai PES: maggiore è il numero degli utenti per operatore, minore è la quota di dipendenti intermediati rispetto alla platea dei disoccupati registrati (*figura 27*).

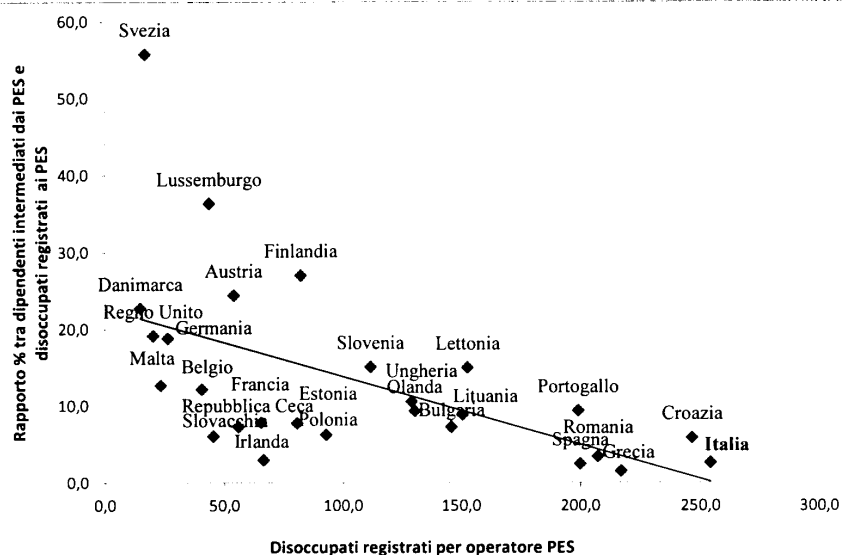
L'Italia è allineata nella parte più bassa della curva di tendenza con il maggior numero di utenti per addetto (254:1) e il minor numero d'intermediati in rapporto alla platea dei disoccupati registrati (2,6%), mentre la Danimarca, il Regno Unito e la Germania si collocano al livello più elevato della curva con pochi utenti per operatore e con un alto livello dell'indicatore di efficacia.

Ma l'efficacia dei PES non dipende solo dal numero degli operatori in rapporto agli utenti perché altri fattori hanno un peso altrettanto significativo: infatti la Svezia, paese nel quale questo rapporto (17:1) è simile a quello della Danimarca (15:1) e del Regno Unito (20:1), il rapporto tra intermediati e disoccupati registrati (55,7%) è nettamente superiore a quello di questi ultimi due paesi (rispettivamente 22,7% e 19,2%).

Anche, in Finlandia il numero di disoccupati per addetto (82:1) è superiore a quello della Francia (65:1), ma gli occupati dipendenti che hanno trovato lavoro attraverso centri per l'impiego finlandesi rappresentano il 27% della platea dei disoccupati registrati a fronte del 7,8% di quelli che si sono rivolti ai *pôle emploi*.

Tuttavia, anche se la capacità di offrire un servizio personalizzato e frequente nel tempo non è l'unico fattore di successo dei PES, è sicuramente quello che pesa maggiormente, come emerge da questo lavoro.

**Figura 27 – Disoccupati registrati per operatore PES (2012) e rapporto percentuale tra dipendenti intermediati dai PES e disoccupati registrati ai PES nei paesi dell'Unione europea (2011) (valori assoluti e percentuali)**

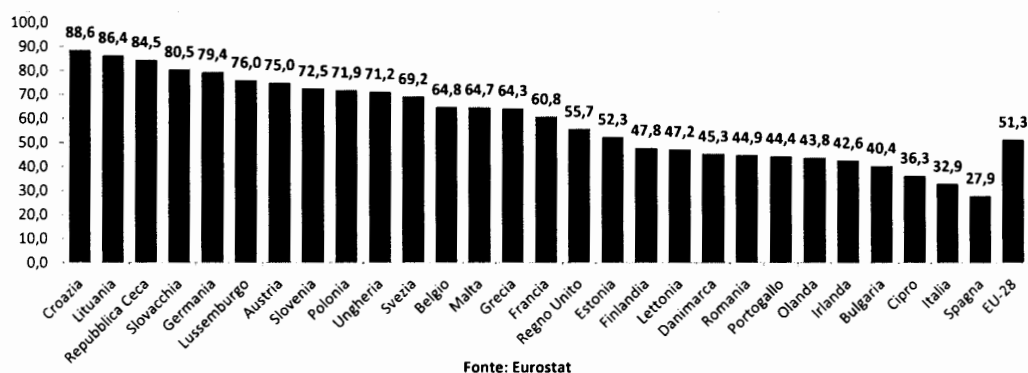


Nei due grafici successivi si riporta la percentuale di disoccupati che dichiarano di aver usato i PES e le agenzie private per cercare un lavoro (*figura 28*). Si conferma la scarsa utilizzazione nel nostro paese dei servizi pubblici per l'impiego: solo il 32,9% dei disoccupati li ha usati per cercare un'occupazione a fronte della media europea del 51,3%. Un valore più basso di quello dell'Italia si osserva solo a Cipro (27,9%). I servizi pubblici sono utilizzati in Germania dal 79,4% dei disoccupati, in Francia dal 60,8%, nel Regno Unito dal 55,7%, e solo in Spagna si registra una quota vicina a quella del nostro Paese (27,9%).

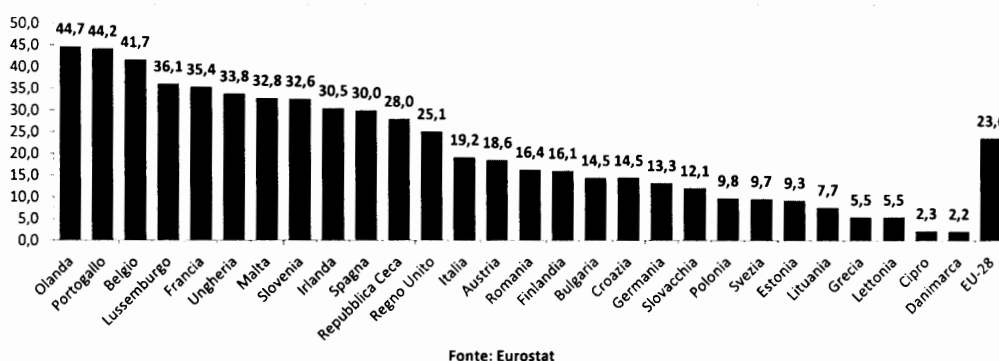
La quota di disoccupati italiani che utilizzano le agenzie private per cercare lavoro (19,2%) non si colloca al livello più basso, ma è in ogni caso inferiore alla media dei paesi dell'Unione (23,6%), ma superiore a quella della Germania (13,3%) (*figura 29*). Valori più alti si registrano nel Regno Unito (25,1%), Spagna (30%) e Francia (35,4%).

È interessante osservare che l'Olanda è il Paese dove la percentuale più alta di disoccupati usa le agenzie private (44,7%), ma una quota più bassa utilizza i servizi pubblici (43,8%). Questo perché l'Olanda gestisce le politiche del lavoro secondo il modello dell'outsourcing, esternalizzando le politiche per la ricerca del lavoro a soggetti privati, in un regime di competizione.

**Figura 28 – Disoccupati che hanno usato come canale di ricerca del lavoro i servizi pubblici per l'impiego – Anno 2013 (incidenza percentuale sul totale)**



**Figura 29 – Disoccupati che hanno usato come canale di ricerca del lavoro le agenzie private per l'impiego – Anno 2013 (incidenza percentuale sul totale)**



### 3.1 Il confronto tra i centri per l'impiego pubblici e le agenzie private per il lavoro

Nel paragrafo precedente è stato osservato che il 5% degli occupati (63 mila unità) ha trovato l'attuale lavoro nel 2013 attraverso le agenzie private per il lavoro o gli altri intermediari pubblici e privati diversi dai Cpi (vedi tavola 12).

Occorre osservare a questo proposito che il 53,6% è impiegato come interinale presso un'impresa diversa dall'agenzia di somministrazione e il 46,4% è stato collocato con altre tipologie contrattuali (tavola 17).

Da questi dati emerge che dei 63 mila lavoratori che hanno trovato lavoro attraverso le agenzie per il lavoro, 34 mila sono interinali, collocabili con questo contratto solo dalle APL, mentre solo 29 mila sono stati intermediato con altre imprese. Se rapportati alla platea complessiva degli occupati, il lavoratori interinali rappresentano il 2,7% del totale e gli altri occupati il 2,3%.

Si può affermare, di conseguenza, che la capacità di trovare un'occupazione diversa da un contratto di somministrazione da parte delle agenzie per il lavoro è relativamente modesta e di poco superiore a quella dei centri per l'impiego pubblici, attraverso i quali hanno trovato lavoro nel 2013 solo 22 mila lavoratori su 1,3 milioni (1,8%).

**Tavola 17 – Occupati (15-64 anni) che hanno cominciato a lavorare nel 2013 e che hanno trovato l'attuale lavoro attraverso le agenzie private per il lavoro o altra struttura d'intermediazione (pubblica o privata) diversa dai Cpi distinti tra occupati con contratto interinale (in impresa diversa dall'agenzia di somministrazione) e altri occupati - Anno 2013 (valori assoluti e percentuali)**

	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
	Valori assoluti			Composizione percentuale			Incidenza percentuale sul totale degli occupati		
Lavoratore interinale che lavora in un'altra impresa	13.128	20.650	33.779	48,7	57,2	53,6	2,2	3,1	2,7
Occupati intermediati da APL o da altra struttura (pubblica o privata) diversa da un Cpi	13.842	15.450	29.292	51,3	42,8	46,4	2,4	2,3	2,3
<b>Totale</b>	<b>26.971</b>	<b>36.100</b>	<b>63.071</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,0</b>

Fonte: Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

Nella tabella successiva sono confrontate alcune caratteristiche molto diversificate degli occupati che hanno trovato l'attuale lavoro attraverso i centri pubblici per l'impiego con quelle di coloro lo hanno trovato rivolgendosi alle agenzie private per il lavoro o alle altre strutture d'intermediazione (pubblica o privata) diverse dai Cpi (tavola 18).

Occorre tenere presente che la maggioranza delle persone intermediale dalle APL è stata assunta con un contratto di somministrazione e questo fattore incide su alcune caratteristiche prese in considerazione.

E' stata utilizzata una platea più ampia di quella della tabella precedente (gli occupati che hanno cominciato a lavorare da 36 mesi) per poterla segmentare in un maggiore dettaglio, riducendo così gli errori campionari. La platea presa in considerazione è costituita da 5,3 milioni di occupati, dei quali 81 mila (1,5% del totale) hanno trovato lavoro attraverso i Cpi e 219 mila (4,1% del totale) che hanno trovato lavoro attraverso una APL (201 mila unità) o altra struttura, pubblica o privata, d'intermediazione (18 mila unità).

Le persone che hanno trovato un'occupazione attraverso le agenzie per il lavoro sono molto più giovani rispetto a quelle che hanno utilizzato un Cpi: il 54% delle prime è costituito da 15-34enni, mentre la quota della stessa fascia d'età dei secondi è pari al 39%. Anche la quota dei 35-44enni assunti attraverso un'APL è superiore (29,6% a fronte del 23,9% per i Cpi). Di conseguenza è nettamente più elevata la quota di persone più anziane (tra 45 e 64 anni) che ha trovato un'occupazione attraverso i centri pubblici (37% a fronte del 17% per le APL). A questo proposito bisogna considerare che la composizione per classi d'età delle persone che hanno trovato un'occupazione attraverso le APL riflette le caratteristiche del lavoro somministrato che interessa per l'81% lavoratori tra 15 e 44 anni.

I Cpi intermediano una quota molto modesta di stranieri (7,2%) che, viceversa, hanno maggiore successo con le agenzie private (17,4%).

I clienti delle agenzie private risiedono per più di tre quarti nelle regioni del Nord (76,5%) e in misura minore in quelle del Centro (16,4%) e del Mezzogiorno (7,1%)<sup>41</sup>, mentre è meno squilibrata dal punto di vista territoriale la residenza delle persone che hanno trovato lavoro attraverso un Cpi: 53,4% nel Nord, 18,8% nel Centro e 27,8% nel Mezzogiorno. Questo dato segnala una maggiore capacità dei centri pubblici del Nord d'intermediare gli occupati, soprattutto se donne (il 61,1% risiede nelle regioni settentrionali, a fronte del 45,7% tra gli uomini).

Il livello d'istruzione delle persone intermedie dai Cpi è nettamente inferiore a quello dei lavoratori che hanno trovato lavoro attraverso le APL: il 40% ha conseguito al massimo la licenza media (30,5% tra gli intermediati dalle agenzie private) e il 47% ha un diploma delle due tipologie (56% tra gli intermediati dalle APL). Le donne intermedie sia dai Cpi, sia dalle APL hanno un livello d'istruzione nettamente superiore a quello degli uomini, in particolare per quanto riguarda la quota di laureate.

Le differenze tra i due gruppi di occupati in riferimento alla condizione nella professione sono modeste: si registra una quota maggiore di collaboratori tra le persone che hanno trovato lavoro tramite i Cpi (4,8% a fronte del 2,8% tra gli intermediati dalle APL), una maggiore percentuale di dirigenti e quadri è stata intermediale dalle agenzie private (2,0% a fronte dell'1,1 degli intermediati dai Cpi), la quota di operai occupati dalle APL è superiore di un punto percentuale rispetto a quelli che sono ricorsi ai Cpi, mentre questo rapporto s'inverte per gli impiegati, e un maggior numero di giovani ha trovato un lavoro come apprendista attra-

<sup>41</sup> Gran parte delle agenzie per il lavoro sono localizzate nelle regioni del Centro-Nord: 2.300 sul totale di 2.600.



verso i centri pubblici (3,4% a fronte dell'1,6% intermediato dalle APL). Ovviamente è maggiore la quota di donne occupate come impiegate e di uomini come operai.

E' maggiore la quota di persone assunte con un contratto a termine attraverso le APL (58,9% a fronte del 52,8% tra coloro che sono stati intermediati dai Cpi), in particolare tra gli uomini (61,7% a fronte del 55,2 tra le donne).

Sono maggiormente elevate le qualifiche professionali degli occupati attraverso le agenzie per il lavoro e un quarto delle persone intermedie dai centri pubblici per l'impiego svolge professioni non qualificate. Queste differenze si riflettono sulla retribuzione netta mensile che è decisamente più elevata tra i lavoratori intermediati dalle agenzie private: il 62,8% degli occupati attraverso i Cpi guadagna fino a 1.000 euro al mese, mentre tale quota scende al 38,4% tra i lavoratori intermediati dalle APL; il 32,1% dei primi guadagna tra 1.001 e 1.500 euro, quota che sale al 52% tra i secondi; solo il 5% dei primi guadagna oltre 1.500 euro a fronte di una quota vicina al 10% dei secondi. Il *gender pay gap* è più sensibile tra gli occupati attraverso le agenzie per il lavoro, anche se si riduce nelle livelli più elevati di retribuzione.

Nettissime sono, viceversa, le differenze tra i due gruppi di occupati in riferimento al settore economico nel quale lavorano. Gli occupati attraverso le agenzie lavorano per una quota del 56% nell'industria, del 43% nei servizi e dell'1% nell'agricoltura, viceversa i lavoratori intermediati dai centri pubblici lavorano per una quota del 71% nei servizi, del 24% nell'industria e del 5% nell'agricoltura. Entrando nel maggiore dettaglio, quasi un quarto delle persone che hanno trovato lavoro attraverso i Cpi lavora presso un'amministrazione pubblica, nella sanità e nell'istruzione (23,9%), mentre tale quota scende al 5,7% tra le persone intermedie dalle APL, viceversa il 54,4% di queste ultime è occupato nei settori dell'industria in senso stretto e solo il 19,8% di quelle intermedie dai centri per l'impiego pubblici.

Di conseguenza, le due strutture d'intermediazione, pubbliche e private, non sono intercambiabili per quanto riguarda la domanda di lavoratori da parte delle imprese almeno per cinque caratteristiche: l'età dei lavoratori, la cittadinanza, le aree di residenza, le qualifiche professionali e soprattutto i settori economici.

**Tavola 18 – Occupati (15-64 anni) che hanno cominciato a lavorare da 36 mesi e che hanno trovato l'attuale lavoro attraverso i centri pubblici per l'impiego e le agenzie private per il lavoro o altra struttura d'intermediazione (pubblica o privata) diversa dai Cpi per diverse caratteristiche - Anno 2013 (composizione percentuale)**

Caratteristiche	Centri pubblici per l'impiego			Agenzie per il lavoro e altri intermediari		
	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
<b>ETÀ</b>						
15-24	16,6	14,1	15,3	12,4	22,1	17,9
25-34	27,9	19,0	23,5	37,0	34,7	35,7
35-44	22,7	25,1	23,9	30,6	28,8	29,6
45-54	28,4	24,5	26,4	17,2	13,0	14,8
55-64	4,4	17,2	10,8	2,7	1,4	2,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>CITTADINANZA</b>						
Italiani	93,6	92,1	92,8	80,7	84,0	82,6
Stranieri	6,4	7,9	7,2	19,3	16,0	17,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>RIPARTIZIONE</b>						
Nord	61,1	45,7	53,4	77,1	76,0	76,5
Centro	17,6	20,0	18,8	16,7	16,2	16,4
Mezzogiorno	21,3	34,2	27,8	6,2	7,8	7,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>TITOLO DI STUDIO</b>						
Fino a licenza media	30,4	49,6	40,0	24,3	35,2	30,5
Diploma di qualifica	9,0	4,9	6,9	9,2	12,4	11,1
Diploma secondaria superiore	42,7	37,6	40,1	46,7	44,0	45,1
Laurea	18,0	8,0	13,0	19,8	8,4	13,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>POSIZIONE NELLA PROFESSIONE</b>						
Autonomo	-	-	-	0,8	-	0,3
Collaboratore	4,6	5,0	4,8	3,7	2,1	2,8
Dipendente	95,4	95,0	95,2	95,5	97,9	96,9
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

XVII LEGISLATURA — XI COMMISSIONE — SEDUTA DEL 30 SETTEMBRE 2014

Caratteristiche	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
	Centri pubblici per l'impiego			Agenzie per il lavoro e altri intermediari		
<b>POSIZIONE NELLA PROFESSIONE DETTAGLIATA</b>						
Dirigente	-	-	-	0,2	0,7	0,5
Quadro	0,4	1,7	1,1	2,1	2,5	2,3
Impiegato	44,4	18,2	31,2	45,3	19,8	30,8
Operaio	47,5	71,5	59,5	46,2	73,3	61,6
Apprendista	3,1	3,7	3,4	1,7	1,6	1,6
Libero professionista	-	-	-	0,2	-	0,1
Socio di cooperativa	-	-	-	0,5	-	0,2
Collaborazione coordinata e continuativa	3,6	3,4	3,5	1,5	1,0	1,2
Prestazione d opera occasionale	1,1	1,5	1,3	2,2	1,2	1,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>TIPOLOGIA CONTRATTUALE (per i dipendenti)</b>						
Tempo determinato	52,9	52,7	52,8	55,2	61,7	58,9
Tempo indeterminato	42,5	42,3	42,4	40,3	36,2	38,0
(vuoto)	4,6	5,0	4,8	4,5	2,1	3,1
<b>Totale complessivo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>PROFESSIONE</b>						
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	2,6	19,2	10,9	4,4	22,6	14,7
Conduttori di impianti e operai semi-qualificati addetti a macchinari fissi e mobili	3,4	11,3	7,4	15,1	27,7	22,3
Impiegati	22,9	12,2	17,5	25,4	9,5	16,4
Legislatori, dirigenti e imprenditori	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7	0,5
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	5,9	2,6	4,2	4,6	3,7	4,1
Professioni non qualificate	20,5	31,3	25,9	15,9	14,1	14,9
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	29,0	14,2	21,6	18,9	8,6	13,1
Professioni tecniche	15,8	9,2	12,5	15,5	13,1	14,1
<b>Totale complessivo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>SETTORE ECONOMICO</b>						
Agricoltura, silvicoltura e pesca	1,3	8,6	5,0	0,4	0,7	0,6
Industria in senso stretto	15,7	23,7	19,8	41,3	64,3	54,4
Costruzioni	0,5	8,2	4,4	1,0	2,8	2,0
Commercio, alberghi e ristoranti	20,0	17,2	18,5	16,7	12,8	14,5
Altri servizi	34,1	22,9	28,5	30,8	16,7	22,8
Amministrazione pubblica, istruzione, sanità e servizi sociali	28,4	19,5	23,9	9,8	2,6	5,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>RETRIBUZIONE (per i dipendenti – euro al mese) (1)</b>						
Fino a 500	22,0	11,0	16,5	10,4	4,7	7,1
Da 501 a 1.000	52,2	40,5	46,4	41,4	23,7	31,2
Da 1.001 a 1.500	22,3	41,8	32,1	40,3	61,0	52,2
Da 1.501 a 2.000	3,4	5,5	4,5	5,7	7,7	6,8
Da 2.001 a 2.500	0,0	1,2	0,6	1,2	2,0	1,6
Da 2.501 a 3.000	0,0	0,0	0,0	1,0	0,6	0,8
Oltre 3.000	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Valori assoluti</b>	<b>40.556</b>	<b>40.883</b>	<b>81.439</b>	<b>94.655</b>	<b>124.489</b>	<b>219.144</b>

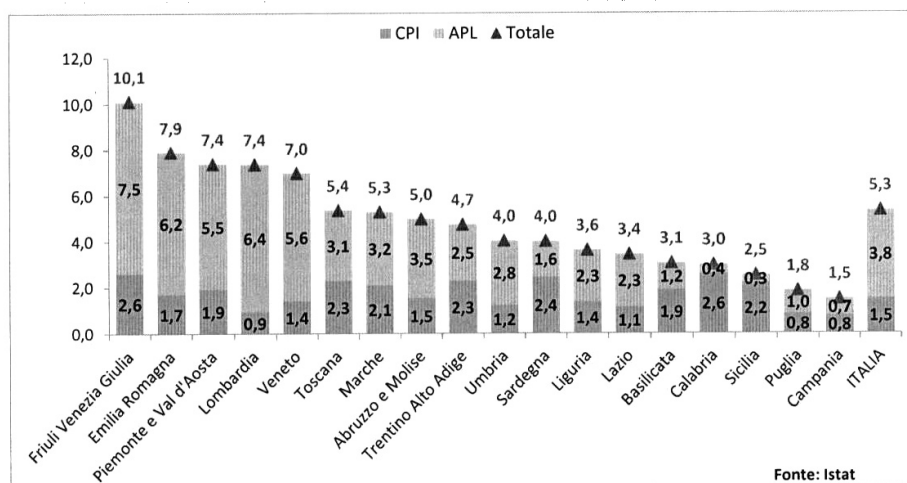
(1) Retribuzione netta del mese scorso, escluse altre mensilità (tredicesima, quattordicesima, ecc.) e voci accessorie non percepite regolarmente tutti i mesi (premi di produttività annuali, arretrati, indennità per missioni, straordinari non abituali, ecc.).

Fonte: Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

In conclusione di questo paragrafo si analizza con il grafico successivo la quota complessiva degli occupati che hanno trovato l'attuale lavoro attraverso i centri per l'impiego e le agenzie per il lavoro (compresi gli altri intermediari) per regione (figura 30). E' presa in considerazione una platea più vasta – coloro che hanno trovato lavoro dal 2007 al 2013 pari a 8,5 milioni di unità – perché per molte regioni i dati non sarebbe stati statisticamente significativi e, inoltre, sono stati aggregati i valori del Piemonte con quelli della Val d'Aosta e dell'Abruzzo con quelli del Molise.

Cpi e APL intermediano congiuntamente dal 10,1% degli occupati in Friuli-Venezia Giulia all'1,5% in Campania e 1,8% in Puglia, ma nella prima regione prevalgono nettamente coloro che hanno trovato l'attuale lavoro attraverso le agenzie per il lavoro, mentre nelle altre due si registra un equilibrio tra intermediari privati e pubblici. Le altre grandi regioni del Nord (Emilia-Romagna, Piemonte-Val d'Aosta, Lombardia e Veneto) si collocano sopra il 7%, mentre Sicilia e Calabria sotto il 3%, con una quota marginale delle agenzie per il lavoro. La quota di occupati attraverso Cpi e APL dell'Abruzzo e del Molise (5%) è molto superiore a quella che si osserva nelle altre regioni del Mezzogiorno ed è allineata a quelle delle regioni del Centro, anche per quanto riguarda la prevalenza di intermediati attraverso le agenzie private (3,5%, a fronte dell'1,5% che ha trovato un'occupazione con i Cpi).

**Figura 30 – Occupati (15-64 anni) che hanno cominciato a lavorare dal 2007 al 2013 e che hanno trovato l'attuale lavoro attraverso i centri pubblici per l'impiego e le agenzie private per il lavoro o altra struttura d'intermediazione (pubblica o privata) diversa dai Cpi, per regione - Anno 2013 (incidenza percentuale sul totale degli occupati)**



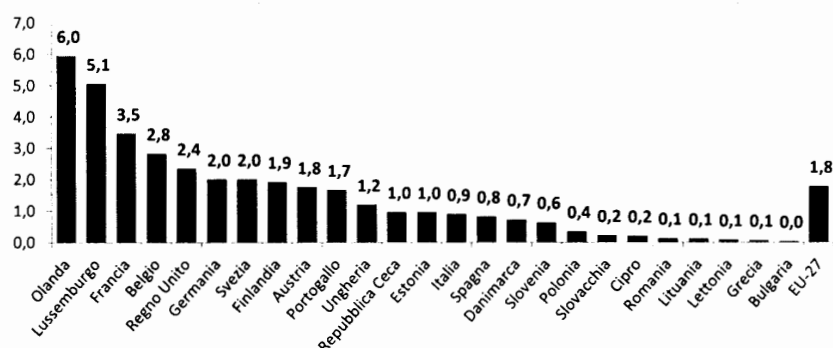
### 3.2 La penetrazione delle agenzie di lavoro temporaneo

Nell'Unione europea gli occupati (numero medio annuo) nelle agenzie di lavoro temporaneo (interinale) sono nel 2011 circa 3,9 milioni e sono aumentati rispetto al 2008 del 10,1% (+355 mila unità) (tavola 19).

In Italia gli occupati in questo settore economico – è compreso sia il personale di staff delle agenzie per il lavoro (circa 11 mila unità) che i lavoratori somministrati – sono circa 207 mila e sono diminuiti rispetto al 2008 del 14,3% (-35 mila unità).

Il tasso di penetrazione delle agenzie di lavoro temporaneo – il rapporto tra numero di occupati nelle agenzie di somministrazione e il totale della popolazione occupata – è nella media europea pari all'1,8, con punte del 6% in Olanda e valori insignificanti in Bulgaria (0,05%) e in Grecia (0,1%) (figura 31).

Il tasso di penetrazione in Italia (0,9%) è nettamente inferiore a quello dei grandi paesi europei come la Francia (3,5%; 900 mila occupati), il Regno Unito (2,4%; 700 mila occupati), Germania (2%; 800 mila occupati) ed è di poco superiore a quello della Spagna (0,8%; 154 mila occupati).

**Figura 31 – Tasso di penetrazione delle agenzie di lavoro temporaneo in Europa – Anno 2011** (incidenza percentuale degli occupati nelle agenzie di lavoro temporaneo sul totale degli occupati)

Fonte: Eurostat

**Tavola 19 – Numero degli occupati del settore economico “attività delle agenzie di lavoro temporaneo” nei paesi dell’Unione europea – Anni 2008-2011** (valori assoluti e percentuali)

	2008	2009	2010	2011	Variazione 2008/11	
					%	v. a.
<b>EU-27</b>	<b>3.527.500</b>	<b>2.962.600</b>	<b>3.434.800</b>	<b>3.882.900</b>	<b>10,1</b>	<b>355.400</b>
Belgio	130.835	91.526	124.380	128.001	-2,2	-2.834
Bulgaria	1.293	909	1.522	1.434	10,9	141
Repubblica Ceca	44.533	30.309		47.341	6,3	2.808
Danimarca	32.862	23.623	21.274	19.842	-39,6	-13.020
Germania	459.886	376.255	638.105	800.168	74,0	340.282
Estonia	3.609	2.700	3.597	5.818	61,2	2.209
Grecia	2.830	4.304	3.226			
Spagna	219.290	142.113	153.497	153.619	-29,9	-65.671
Francia			740.089	895.401		895.401
<b>Italia</b>	<b>241.267</b>	<b>220.357</b>	<b>212.499</b>	<b>206.738</b>	<b>-14,3</b>	<b>-34.529</b>
Cipro	695	772	757	836	20,3	141
Lettonia	277	402	487	795	187,0	518
Lituania	1.101	1.324	989	1.532	39,1	431
Lussemburgo	13.403	9.295	11.423	11.387	-15,0	-2.016
Ungheria	11.130	30.911	46.206	45.838	311,8	34.708
Olanda	602.020	502.361	488.290	498.087	-17,3	-103.933
Austria	69.320	57.383	67.444	73.050	5,4	3.730
Polonia	18.139	20.278	27.971	55.209	204,4	37.070
Portogallo	85.682	82.706	85.814	81.106	-5,3	-4.576
Romania	3.836	3.782	5.034	12.847	234,9	9.011
Slovenia	5.804	4.248	5.314	6.056	4,3	252
Slovacchia	6.235	4.089	4.354	5.404	-13,3	-831
Finlandia	41.003	36.310	38.819	47.838	16,7	6.835
Svezia	77.570	59.885	74.071	93.047	20,0	15.477
Regno Unito	687.937	661.401	635.520	686.286	-0,2	-1.651

Fonte: Eurostat (*Structural business statistics - SBS*)

Prendendo in considerazione l'intero settore privato della ricerca, selezione e fornitura di personale che occupa in Italia circa 229 mila lavoratori, si può osservare che durante il periodo di crisi (dal 2008 al 2011) sono diminuiti del 3,3% gli occupati nei settori delle agenzie di collocamento (servizi di ricerca, selezione, collocamento e supporto per il ricollocamento di personale) e delle agenzie di somministrazione (-14,3%), mentre sono aumentati da poche unità a circa 18 mila gli occupati delle altre attività di fornitura e gestione delle risorse umane che somministrano lo *staff leasing*<sup>42</sup>, reintrodotta con la legge finanziaria del 2010 (*tavola 20*).

<sup>42</sup> Somministrazione di lavoro a tempo indeterminato da parte delle agenzie di lavoro a imprese utilizzatrici, applicabile solo ad alcune tipologie di attività come: servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico; gestione di call-

In ogni caso, l'attività prevalente delle agenzie per il lavoro italiane è la somministrazione di lavoro che occupa, nel 2011, il 90% del totale del personale.

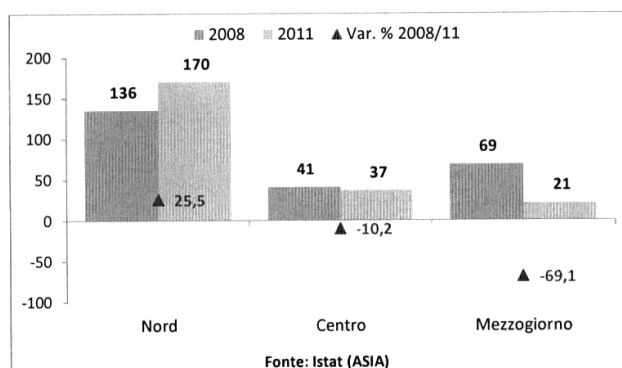
**Tavola 20 – Numero degli occupati del settore economico “attività di ricerca, selezione, fornitura di personale” in Italia – Anni 2008-2011 (valori assoluti e percentuali)**

ATECO 2007	2008	2009	2010	2011	Variazione 2008/11
	Valori assoluti				%
78: attività di ricerca, selezione, fornitura di personale	245.993	225.195	217.301	228.748	-7,0
78.1: attività di agenzie di collocamento	4.584	..	..	4.435	-3,3
<b>78.2: attività delle agenzie di lavoro temporaneo (somministrazione di lavoro)</b>	<b>241.267</b>	<b>220.357</b>	<b>212.499</b>	<b>206.738</b>	<b>-14,3</b>
78.3: altre attività di fornitura e gestione di risorse umane	142	..	..	17.575	12.276,8
	Tasso di penetrazione				Punti percentuali
<b>Incidenza percentuale degli occupati nel settore delle agenzie di lavoro temporaneo (ATECO 78.2) sul totale degli occupati</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,1</b>

Fonte: Istat (Archivio statistico delle imprese attive - ASIA)

Nel 2011, quasi tre quarti dei 229 mila occupati nel settore complessivo delle attività di ricerca, selezione e fornitura di personale lavoravano in unità localizzate nelle regioni del Nord (74,5%, pari a 170 mila unità delle quali 77 mila in Lombardia), il 16,2% in quelle del Centro (37 mila unità) e solo il 9,3% in quelle del Mezzogiorno (21 mila unità) (figura 32). Nel Nord la crescita degli occupati dal 2008 al 2011 è stata pari al 25,5%, mentre il loro numero subisce una flessione del 10,2% nel Centro e del 69,1% nelle regioni meridionali.

**Figura 32 – Numero degli occupati del settore economico “attività di ricerca, selezione, fornitura di personale” per ripartizione – Anni 2008 e 2011 (valori assoluti in migliaia e percentuali)**



### 3.3 I soggetti autorizzati e accreditati

Le sedi operative delle agenzie per il lavoro autorizzate alla fornitura professionale di manodopera e alla intermediazione sono complessivamente 2,4 mila, localizzate in gran parte nel Nord (71,4%; 17,3% nel Centro e 11,2% nel Mezzogiorno) (tavola 21). Sommando anche le sedi degli altri soggetti pubblici e privati autorizzati alle attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro (consulenti del lavoro, scuole e università, associazioni, patronati, ecc.), il totale degli operatori autorizzati è costituito da 6,9 mila unità operative, localizzati per quasi la metà nel Nord (49,2%; 18,9% nel Centro e 31,8% nel Mezzogiorno).

Gli operatori pubblici e privati accreditati dalle Regioni per erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché a partecipare alla rete dei servizi per il mercato del lavoro, con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta, sono complessivamente quasi 1,8 mila, con le sedi operative localizzate quasi esclusivamente nelle regioni del Nord (95,2%;

center; attività di marketing e analisi di mercato; servizi di pulizia, custodia e portineria; gestione di biblioteche, musei e archivi; costruzione edilizie; servizi di cura e assistenza alla persona; servizi di sostegno alla famiglia.

2,8% nel Centro e 2% nel Mezzogiorno). Sono solo sette le Regioni che hanno attivato l'albo dei soggetti accreditati a erogare le politiche del lavoro (Toscana, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Sardegna e Abruzzo), mentre altre sei hanno approvato la disciplina dell'accreditamento (Valle d'Aosta, provincia autonoma di Trento, Lazio, Molise, Puglia e Campania).

Di conseguenza, tutte le sedi operative dei soggetti pubblici autorizzati e accreditati alla somministrazione, alla intermediazione e alla erogazione delle politiche del lavoro, che si aggiungono alle 556 sedi dei Centri pubblici per l'impiego, sono 8,7 mila, localizzate per il 58,6% nel Nord, il 15,6% nel Centro, e il 25,7% nel Mezzogiorno.

Occorre osservare che i risultati occupazionali di un numero così vasto di operatori pubblici e privati, escludendo i centri per l'impiego e le agenzie per il lavoro, è piuttosto modesto.

Come è stato già osservato precedentemente (vedi tavola 12), le oltre 6 mila sedi operative dei soggetti pubblici e privati autorizzati e accreditati all'intermediazione, escludendo le APL e i Cpi, hanno aiutato a trovare l'attuale occupazione a poco più di 6 mila persone, pari allo 0,5% degli occupati nel 2013.

Bisogna precisare a questo proposito che probabilmente una parte dei circa 19 mila occupati che dichiarano di aver trovato l'attuale lavoro attraverso la segnalazione di una scuola, dell'università o di centri di formazione (1,3% degli occupati) si è avvalsa dei servizi di *placement* degli oltre mille istituti scolastici e universitari e dei 155 enti di formazione autorizzati all'intermediazione, riportati nella tabella successiva.

Analoghe considerazioni valgono per i più di 183 mila occupati che hanno trovato lavoro attraverso stage e tirocini (14,5% del totale) che sono stati necessariamente realizzati attraverso uno dei seguenti enti promotori: università, scuole superiori (pubbliche e private), provveditorati agli studi, agenzie per l'impiego, centri pubblici di formazione professionale e di orientamento, fondazioni dei consulenti del lavoro, comunità terapeutiche e cooperative sociali, servizi di inserimento lavorativo per disabili e istituzioni formative private non a scopo di lucro. Molti dei soggetti pubblici e privati autorizzati all'intermediazione, ai quali occorre aggiungere i centri per l'impiego pubblici, hanno di conseguenza contribuito indirettamente, come promotori di tirocini, all'occupazione di un numero di lavoratori sicuramente superiore ai 6 mila che l'Istat certifica.

**Tavola 21 – Sedi operative dei soggetti autorizzati e accreditati ex d.lgs. 276/03 per tipologia e ripartizione** (valori assoluti e percentuali - aggiornamento al 30 giugno 2014)

	Nord	Centro	Mezzogiorno	ITALIA	
	Valori assoluti				Composizione percentuale di colonna
Agenzie di somministrazione di lavoro di tipo «generalista»	1.647	395	247	2.289	26,2
Agenzie di somministrazione specialista	6	3	2	11	0,1
Agenzie di intermediazione	56	17	19	92	1,1
Associazioni dei datori di lavoro	55	28	45	128	1,5
Associazioni dei lavoratori	24	12	15	51	0,6
Associazioni per la tutela della disabilità	49	24	42	115	1,3
Associazioni senza fini di lucro	26	30	106	162	1,9
Camere di commercio	4	1	-	5	0,1
Comuni	15	22	110	147	1,7
Comunità montane	-	-	1	1	0,0
Consulenti del lavoro	1.068	494	895	2.457	28,1
Enti bilaterali	5	7	12	24	0,3
Enti di formazione	23	9	123	155	1,8
Gestori di siti internet	7	4	3	14	0,2
Istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari	374	205	399	978	11,2
Ministero Difesa	7	5	8	20	0,2
Patronati	22	24	156	202	2,3
Unioni di comuni	1	3	2	6	0,1
Università private	6	12	3	21	0,2
Università pubbliche	24	20	23	67	0,8
<b>Soggetti autorizzati</b>	<b>3.419</b>	<b>1.315</b>	<b>2.211</b>	<b>6.945</b>	<b>79,6</b>
Soggetti accreditati dalle Regioni*	1.699	50	36	1.785	20,4
<b>Totale soggetti autorizzati e accreditati</b>	<b>5.118</b>	<b>1.365</b>	<b>2.247</b>	<b>8.730</b>	<b>100,0</b>

	Nord	Centro	Mezzogiorno	ITALIA
<b>Valori assoluti</b>				
Agenzie per il lavoro	1.709	415	268	2.392
Consulenti per il lavoro	1.068	494	895	2.457
Scuole secondarie di secondo grado e università	404	237	425	1.066
Altri servizi autorizzati	238	169	623	1.030
<b>Soggetti autorizzati</b>	<b>3.419</b>	<b>1.315</b>	<b>2.211</b>	<b>6.945</b>
Soggetti accreditati dalle Regioni*	1.699	50	36	1.785
<b>Totale soggetti autorizzati e accreditati</b>	<b>5.118</b>	<b>1.365</b>	<b>2.247</b>	<b>8.730</b>
<b>Composizione percentuale di riga</b>				
Agenzie per il lavoro	71,4	17,3	11,2	100,0
Consulenti per il lavoro	43,5	20,1	36,4	100,0
Scuole secondarie di secondo grado e università	37,9	22,2	39,9	100,0
Altri servizi autorizzati	23,1	16,4	60,5	100,0
<b>Soggetti autorizzati</b>	<b>49,2</b>	<b>18,9</b>	<b>31,8</b>	<b>100,0</b>
Soggetti accreditati dalle Regioni*	95,2	2,8	2,0	100,0
<b>Totale soggetti autorizzati e accreditati</b>	<b>58,6</b>	<b>15,6</b>	<b>25,7</b>	<b>100,0</b>

\* In Lombardia anche i centri per l'impiego sono accreditati (62) - Fonte: Italia Lavoro.

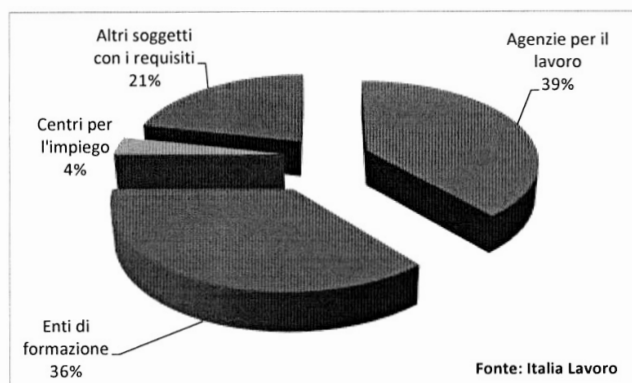
E' utile approfondire ulteriormente le caratteristiche dei soggetti pubblici e privati accreditati dalle Regioni per l'erogazione delle politiche del lavoro perché attraverso questo istituto si potrebbe realizzare la migliore cooperazione tra servizi pubblici e privati, in analogia con i modelli di successo utilizzati negli altri paesi europei. Anche se questo istituto è stato utilizzato solo di recente, con la sola esclusione della Lombardia, i risultati occupazionali sono ancora molto circoscritti a fronte di un numero di sportelli non indifferente (1.785), concentrato prevalentemente nelle regioni settentrionali.

Come si può osservare nel grafico e nella tabella successivi, poco più di un terzo degli sportelli è gestito da agenzie per il lavoro (39%) che hanno una specifica competenza nelle attività di selezione del personale per le aziende e che possono, di conseguenza, avere successo nella ricerca dell'occupazione per i disoccupati (figura 33 e tavola 22). Un'altra quota del 36% è costituita da enti di formazione che possono erogare misure per aumentare l'occupabilità dei disoccupati, ma hanno scarsa competenza nell'intermediazione e non hanno fra i propri clienti le aziende.

Il 21% è costituito da altri soggetti, con caratteristiche molto diverse (associazioni, comuni, scuole e università, consulenti del lavoro, patronati, enti bilaterali, ecc.), che possiedono i requisiti per essere accreditati ma che, con la sola esclusione dei consulenti del lavoro, non svolgono attività d'intermediazione.

Come è stato osservato precedentemente, negli altri paesi europei vengono affidati ai provider privati i disoccupati che hanno maggiori difficoltà di collocamento e le attività formative sono erogate solo nella misura in cui sono necessarie per acquisire le competenze specifiche richieste dalle aziende.

Figura 33 – Sedi operative dei soggetti accreditati dalle Regioni per tipologia (composizione percentuale - aggiornamento al 30 giugno 2014)

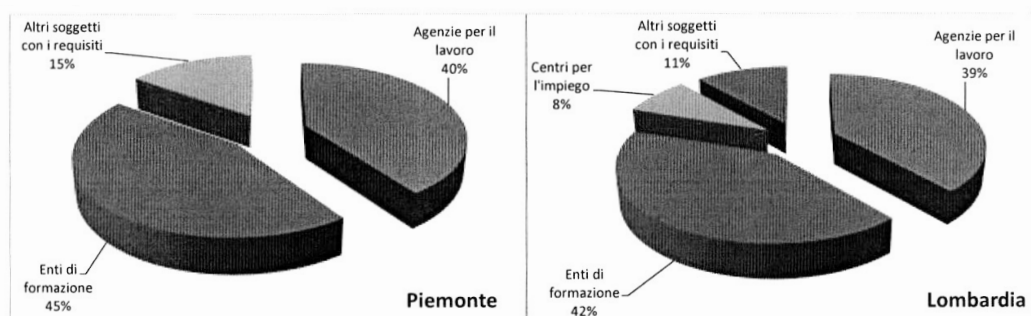


**Tavola 22 – Sedi operative dei soggetti accreditati dalle Regioni per tipologia** (valori assoluti e percentuali - aggiornamento al 30 giugno 2014)

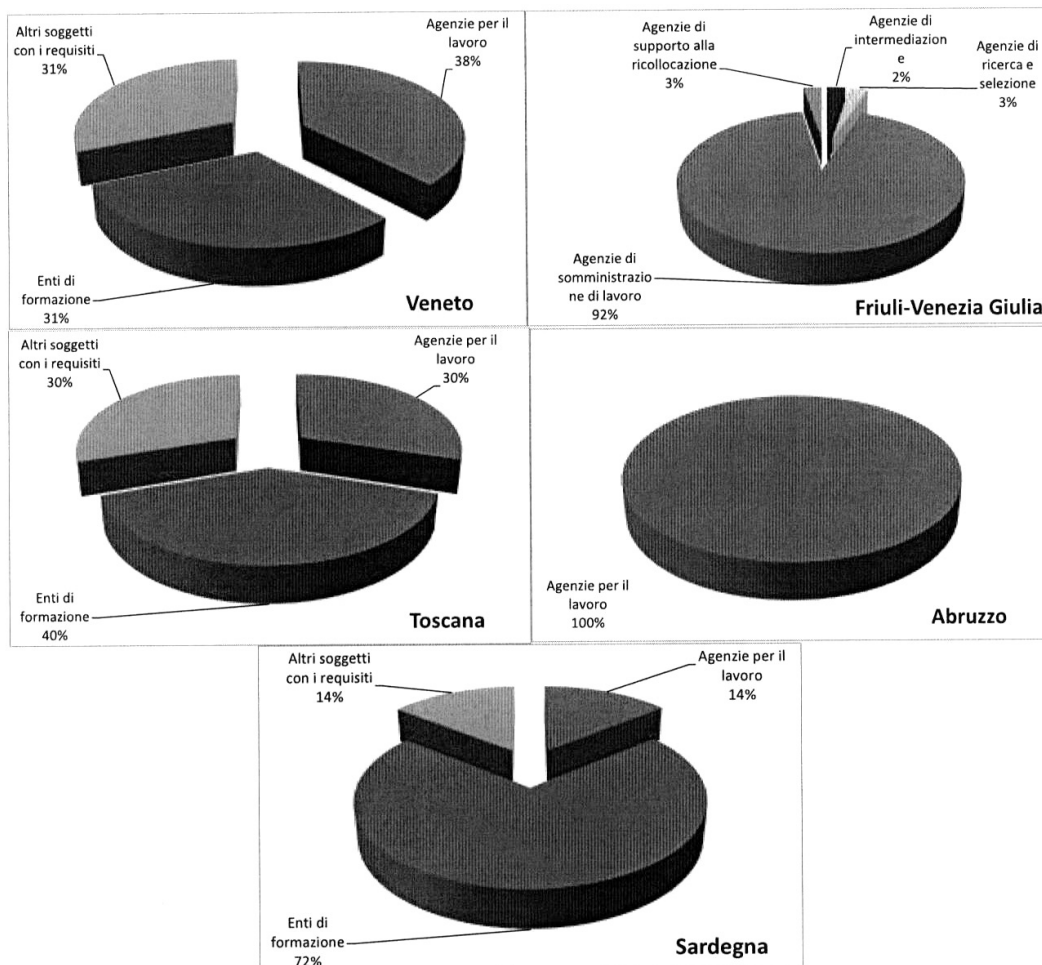
Tipo Ente	Valore assoluto	Composizione percentuale
Agenzie di intermediazione	46	2,6
Agenzie di ricerca e selezione	34	1,9
Agenzie di somministrazione di lavoro	615	34,5
Agenzie di supporto alla ricollocazione	42	2,4
Agenzie formazione orientamento lavoro	27	1,5
Altro soggetto giuridico con requisiti per SPL	211	11,8
Associazioni dei datori di lavoro	22	1,2
Associazioni dei lavoratori	17	1,0
Associazioni senza fini di lucro	12	0,7
Associazioni tutela disabilità	9	0,5
Azienda speciale consortile	2	0,1
Azienda territoriale per i servizi alla persona	3	0,2
Camere di commercio	2	0,1
Centri pubblici per l'impiego/Spi	62	3,5
Centri di formazione professionale provinciali	38	2,1
Comuni	8	0,4
Consulenti del lavoro	24	1,3
Enti bilaterali	5	0,3
Enti di formazione	581	32,5
Fondazioni	9	0,5
Istituti di scuola secondaria di secondo grado	1	0,1
Patronati	3	0,2
Scuole	5	0,3
Università (Fondazioni)	1	0,1
Università private	1	0,1
Università pubbliche	5	0,3
<b>Totale</b>	<b>1.785</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Italia Lavoro

L'analisi della composizione dei soggetti accreditati per le sette regioni che hanno attivato gli albi mostrano molte diversità: gli enti di formazione rappresentano la quota maggiore in quattro regioni (Sardegna, Piemonte, Lombardia e Toscana), mentre le agenzie per il lavoro prevalgono nelle restanti tre regioni (Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo) (figura 34).

**Figura 34 – Sedi operative dei soggetti accreditati per tipologia e regione** (composizione percentuale - aggiornamento al 30 giugno 2014)





Occorre osservare a questo proposito che le differenze regionali nei modelli di accreditamento che prevedono anche la presenza di piccoli soggetti con scarsa capacità d'intermediazione, unite a quelle sui requisiti per l'accREDITAMENTO e ai criteri di pagamento dei servizi, ostacolano la creazione, come accade negli altri paesi europei, di grandi provider privati nazionali che effettuano significativi investimenti per riuscire a collocare quote significative di disoccupati di lunga durata o svantaggiati.

**Bibliografia**

- Cicciomessere Roberto e Sorcioni Maurizio, *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati*, Italia Lavoro, 2009.
- Commissione europea, *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego (SPI)*, COM(2013) 430 final, 2013.
- ECORYS, *Country Report: United Kingdom*, European Commission, PES performance measurement, 2011.
- Eurociett/UNI Europa Project, *Temporary Agency Work and Transitions in the Labour Market*, 2013.
- European Commission, Eurostat, *Labour market policy database – Methodology* 2013.
- European Commission, *PES approaches to low-skilled adults and young people: work-first or train-first?*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2013.
- European Commission, *PES Performance measurement system; PES fiches 2014*.
- European Commission, *The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets*, 2009.
- Eurostat. *EU Labour Force Survey Explanatory notes*, 2012.
- Giubileo Francesco e Pastore Francesco, *Politiche del lavoro: ecco da dove ripartire*, lavoce.info, febbraio 2014.
- INPS, *Rapporto annuale*, 2012.
- International Confederation of Private Employment Agencies (CIETT), *Economic Report*, 2014 Edition.
- International Confederation of Private Employment Agencies (CIETT), *The agency work industry around the world*, 2013.
- Isfol, *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Occasional Paper, 2014.
- Istat, *Questionario della rilevazione sulle forze di lavoro*, versione SISTAN, 2013.
- Italia Lavoro, *Il ruolo delle agenzie tecniche in Europa*, 2012.
- Italia Lavoro, *Organizzazione dei servizi per il lavoro, politiche attive e inserimento lavorativo dei giovani in Spagna; I programmi Escuelas Taller, Casas de Oficios e Talleres de Empleo*, Visita di studio, Mimeo, dicembre 2013.
- Italia Lavoro, *Politiche attive del lavoro, rapporto pubblico-privato e l'organizzazione dei servizi: il modello del Regno Unito*, Visita di studio, Mimeo, settembre 2013.
- Italia Lavoro, *Politiche per l'occupazione in Francia e i servizi per il lavoro*, Visita di studio, Mimeo, novembre 2013.
- Kuddo Arvo, *Public Employment Services, and Activation Policies*, The World Bank, 2012.
- Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, 2011.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Indagine sui servizi per l'impiego 2013*, Rapporto di monitoraggio.
- OECD, "Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries", in *OECD Employment Outlook 2013*.

## Allegato statistico

Tavola A1 - Spesa per le politiche del lavoro (LMP) per tipologia d'intervento nei paesi dell'Unione europea – Anni 2008 e 2011 (milioni di euro e percentuale del PIL)

	2008	2011	Var. 2008/11	2008	2011	Var. 2008/11
	Milioni di euro		%	Percentuale del PIL		Punti percentuali
<b>TOTALE POLITICHE DEL LAVORO (categorie 1-9)</b>						
<b>EU-28</b>	<b>201.388</b>	<b>240.480</b>	<b>19,4</b>	<b>1,61</b>	<b>1,89</b>	<b>0,29</b>
Belgio	9.344	10.921	16,9	2,70	2,95	0,25
Bulgaria	161	228	41,7	0,45	0,59	0,14
Repubblica Ceca	645	864	33,8	0,42	0,56	0,14
Danimarca	5.645	8.961	58,8	2,40	3,73	1,33
Germania	47.614	47.444	-0,4	1,93	1,82	-0,11
Estonia	45	117	156,9	0,28	0,72	0,44
Irlanda	3.782	5.677	50,1	2,10	3,49	1,39
Grecia*	1.467	2.135	45,6	0,63	0,96	0,33
Spagna	28.243	38.654	36,9	2,60	3,69	1,10
Francia	39.216	46.650	19,0	2,03	2,33	0,30
<b>Italia</b>	<b>19.318</b>	<b>26.920</b>	<b>39,4</b>	<b>1,23</b>	<b>1,71</b>	<b>0,48</b>
Cipro	95	185	94,1	0,56	1,03	0,47
Lettonia	110	139	25,6	0,48	0,69	0,20
Lituania	127	172	35,4	0,39	0,56	0,17
Lussemburgo	358	490	37,1	0,96	1,15	0,19
Ungheria	761	1.026	34,8	0,72	1,03	0,31
Malta	29	32	10,3	0,49	0,48	0,00
Olanda	13.769	16.409	19,2	2,32	2,74	0,42
Austria	5.185	6.114	17,9	1,83	2,04	0,21
Polonia	3.286	2.676	-18,6	0,91	0,72	-0,18
Portogallo	2.619	3.238	23,6	1,52	1,89	0,37
Romania	374	479	28,2	0,27	0,37	0,10
Slovenia	166	444	167,1	0,45	1,23	0,78
Slovacchia	447	547	22,3	0,69	0,79	0,10
Finlandia	3.947	4.635	17,4	2,13	2,46	0,33
Svezia	4.697	6.989	48,8	1,41	1,81	0,40
Regno Unito*	9.936	12.416	25,0	0,54	0,72	0,18
<b>SERVIZI PER IL LAVORO (categoria 1)</b>						
<b>EU-28</b>	<b>24.877</b>	<b>26.894</b>	<b>8,1</b>	<b>0,20</b>	<b>0,21</b>	<b>0,01</b>
Belgio	683	791	15,9	0,20	0,21	0,02
Bulgaria	18	15	-17,6	0,05	0,04	-0,01
Repubblica Ceca	179	151	-15,7	0,12	0,10	-0,02
Danimarca	547	1.306	138,7	0,23	0,54	0,31
Germania	7.822	9.125	16,7	0,32	0,35	0,03
Estonia	5	13	150,3	0,03	0,08	0,05
Irlanda	391	223	-42,8	0,22	0,14	-0,08
Grecia*	27	24	-11,5	0,01	0,01	0,00
Spagna	1.124	1.110	-1,3	0,10	0,11	0,00
Francia	4.006	5.129	28,0	0,21	0,26	0,05
<b>Italia</b>	<b>697</b>	<b>489</b>	<b>-29,9</b>	<b>0,04</b>	<b>0,03</b>	<b>-0,01</b>
Cipro	6	6	-3,5	0,04	0,03	0,00
Lettonia	12	7	-42,0	0,05	0,04	-0,02
Lituania	25	25	0,2	0,08	0,08	0,00
Lussemburgo	18	23	26,1	0,05	0,05	0,01
Ungheria	93	16	-82,7	0,09	0,02	-0,07
Malta	8	7	-2,1	0,13	0,11	-0,02
Olanda	1.799	2.234	24,2	0,30	0,37	0,07
Austria	459	557	21,3	0,16	0,19	0,02
Polonia	319	312	-2,0	0,09	0,08	0,00
Portogallo	218	198	-9,1	0,13	0,12	-0,01
Romania	48	117	144,5	0,03	0,09	0,06

XVII LEGISLATURA - XI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 30 SETTEMBRE 2014

	2008	2011	Var. 2008/11	2008	2011	Var. 2008/11
	Milioni di euro		%	Percentuale del PIL		Punti percentuali
Slovenia	32	38	19,8	0,09	0,11	0,02
Slovacchia	71	50	-29,3	0,11	0,07	-0,04
Finlandia	212	234	10,5	0,11	0,12	0,01
Svezia	539	956	77,3	0,16	0,25	0,09
Regno Unito*	5.521	5.750	4,2	0,30	0,33	0,03
<b>MISURE (politiche attive - categorie 2-7)</b>						
<b>EU-28</b>	<b>56.271</b>	<b>59.943</b>	<b>6,5</b>	<b>0,45</b>	<b>0,47</b>	<b>0,02</b>
Belgio	1.745	2.395	37,2	0,50	0,65	0,14
Bulgaria	90	50	-43,8	0,25	0,13	-0,12
Repubblica Ceca	175	276	57,6	0,11	0,18	0,06
Danimarca	2.264	3.698	63,3	0,96	1,54	0,58
Germania	12.703	11.635	-8,4	0,51	0,45	-0,07
Estonia	6	24	319,9	0,04	0,15	0,11
Irlanda	983	1.161	18,2	0,55	0,71	0,17
Grecia*	336	498	48,4	0,14	0,22	0,08
Spagna	6.585	7.404	12,4	0,61	0,71	0,10
Francia	12.420	13.467	8,4	0,64	0,67	0,03
<b>Italia</b>	<b>5.921</b>	<b>4.920</b>	<b>-16,9</b>	<b>0,38</b>	<b>0,31</b>	<b>-0,06</b>
Cipro	20	56	184,9	0,11	0,31	0,20
Lettonia	18	67	272,1	0,08	0,33	0,25
Lituania	52	56	7,0	0,16	0,18	0,02
Lussemburgo	133	196	47,2	0,36	0,46	0,10
Ungheria	279	349	25,2	0,26	0,35	0,09
Malta	3	3	15,4	0,05	0,05	0,00
Olanda	4.283	4.343	1,4	0,72	0,73	0,01
Austria	1.455	1.709	17,5	0,51	0,57	0,06
Polonia	1.700	1.236	-27,3	0,47	0,33	-0,14
Portogallo	701	783	11,8	0,41	0,46	0,05
Romania	83	38	-54,4	0,06	0,03	-0,03
Slovenia	35	91	162,2	0,09	0,25	0,16
Slovacchia	97	154	59,1	0,15	0,22	0,07
Finlandia	1.241	1.617	30,3	0,67	0,86	0,19
Svezia	2.237	3.599	60,9	0,67	0,93	0,26
Regno Unito*	708	1.358	91,7	0,04	0,08	0,04
<b>SOSTEGNI AL REDDITO ALLE PERSONE SENZA LAVORO E PREPENSIONAMENTI (categorie 8-9)</b>						
<b>EU-28</b>	<b>120.239</b>	<b>153.643</b>	<b>27,8</b>	<b>0,96</b>	<b>1,21</b>	<b>0,25</b>
Belgio	6.916	7.735	11,8	2,00	2,09	0,09
Bulgaria	53	163	205,8	0,15	0,42	0,27
Repubblica Ceca	291	437	49,9	0,19	0,28	0,09
Danimarca	2.833	3.957	39,6	1,21	1,65	0,44
Germania	27.089	26.683	-1,5	1,10	1,02	-0,07
Estonia	34	80	131,4	0,21	0,49	0,28
Irlanda	2.409	4.293	78,2	1,34	2,64	1,30
Grecia*	1.104	1.614	46,1	0,47	0,73	0,25
Spagna	20.535	30.140	46,8	1,89	2,88	0,99
Francia	22.790	28.054	23,1	1,18	1,40	0,22
<b>Italia</b>	<b>12.699</b>	<b>21.511</b>	<b>69,4</b>	<b>0,81</b>	<b>1,36</b>	<b>0,56</b>
Cipro	70	123	77,0	0,41	0,69	0,28
Lettonia	80	64	-19,5	0,35	0,32	-0,03
Lituania	50	91	83,2	0,15	0,30	0,14
Lussemburgo	207	272	31,5	0,55	0,64	0,09
Ungheria	390	661	69,6	0,37	0,66	0,29
Malta	19	21	14,5	0,31	0,32	0,01
Olanda	7.688	9.832	27,9	1,29	1,64	0,35
Austria	3.272	3.848	17,6	1,16	1,29	0,13
Polonia	1.267	1.127	-11,0	0,35	0,30	-0,05
Portogallo	1.701	2.256	32,7	0,99	1,32	0,33
Romania	243	324	33,7	0,17	0,25	0,07
Slovenia	100	314	215,8	0,27	0,87	0,60

XVII LEGISLATURA - XI COMMISSIONE - SEDUTA DEL 30 SETTEMBRE 2014

	2008	2011	Var. 2008/11	2008	2011	Var. 2008/11
	Milioni di euro		%	Percentuale del PIL		Punti percentuali
Slovacchia	279	343	22,7	0,43	0,50	0,06
Finlandia	2.495	2.784	11,6	1,34	1,48	0,13
Svezia	1.920	2.433	26,7	0,58	0,63	0,06
Regno Unito*	3.707	5.307	43,2	0,20	0,31	0,10

\* 2011 = 2010

Fonte: Eurostat (*Labour market policy - LMP - Imp. expend*)

**Tavola A2 - Occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego, nei paesi dell'Unione europea - Anni 2006-2013** (incidenza percentuale sul totale degli occupati dipendenti che hanno iniziato l'attuale lavoro negli ultimi 12 mesi e variazione percentuale)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var. % 2008/13	Var. % 2006/13
<b>EU-28</b>	<b>7,5</b>	<b>7,3</b>	<b>7,6</b>	<b>7,7</b>	<b>7,5</b>	<b>9,3</b>	<b>8,5</b>	<b>8,9</b>	<b>17,9</b>	<b>15,1</b>
Austria	9,7	9,8	10,5	9,6	10,5	9,8	8,8	8,6	-18,1	-12,5
Belgio	16,0	15,2	13,9	9,6	10,6	9,8	8,4	10,1	-27,8	-33,6
Bulgaria	15,7	11,3	6,9	7,1	6,7	8,9	11,4	12,6	83,2	-25,5
Cipro	1,8	2,8	1,9	2,8	2,7	2,6	2,3	2,7	43,5	86,3
Repubblica Ceca	9,7	8,9	8,6	7,9	9,1	8,1	7,0	7,2	-15,9	-26,6
Germania	11,1	10,6	11,9	9,1	6,6	10,5	8,2	8,3	-30,2	-10,2
Danimarca	5,2	6,1	5,3	5,5	6,0	5,7	5,0	5,8	10,0	-6,0
Estonia	2,3	1,1	2,1	3,4	4,4	4,1	4,3	3,9	84,8	102,2
Spagna	3,6	4,5	3,5	5,7	4,1	4,1	2,4	3,1	-11,4	-30,9
Finlandia			16,5	16,6	14,8	0,0	15,4	16,1	-2,4	
Francia	6,6	6,0	6,7	6,6	6,6	6,7	5,7	8,0	19,3	0,0
Grecia	5,5	4,1	4,7	5,9	5,0	3,7	4,3	4,6	-2,5	-35,3
Croazia	16,5	15,3	14,2	14,1	14,7	18,1	21,2	22,4	57,1	16,5
Ungheria	11,7	10,7	9,1	12,3	14,0	13,7	15,5	17,4	92,4	39,2
Irlanda	6,6	5,6	5,3	5,9	6,8	6,5	6,7	5,9	11,0	-2,0
<b>Italia</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,1</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>3,1</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>	<b>-36,1</b>	<b>-46,4</b>
Lituania	6,4	5,3	5,5	7,0	10,5	11,1	12,5	9,8	76,9	20,4
Lussemburgo	12,1	8,3	9,8	0,0	16,4	18,8	17,9	15,4	56,7	60,8
Lettonia	1,8	3,0	2,1	6,3	14,5	14,7	8,4	6,3	197,9	164,5
Malta	5,5	1,8	4,9	1,9	7,2	4,6	4,5	7,0	43,9	106,1
Olanda	5,1	4,2	3,3	5,0	4,9	3,8	3,9	1,5	-53,1	-67,4
Polonia	10,3	9,8	8,8	10,4	11,9	7,4	7,2	8,2	-6,6	-38,4
Portogallo	7,2	7,0	6,4	7,0	6,9	9,5	9,5	10,0	56,1	9,5
Romania	3,0	3,8	3,8	3,8	4,4	4,6	4,8	3,9	2,6	50,5
Svezia	15,8	14,1	12,7	12,6	12,9	13,2	13,8	14,2	12,3	-20,3
Slovenia	18,0	19,8	15,4	14,8	15,8	17,7	14,3	18,1	17,7	-5,3
Slovacchia	6,8	4,2	7,4	10,9	14,2	12,1	11,9	10,6	43,4	32,5
Regno Unito	6,8	6,9	7,4	7,6	8,4	7,8	6,8	6,7	-9,3	0,8

Fonte: Eurostat (*Labour Force Survey*)

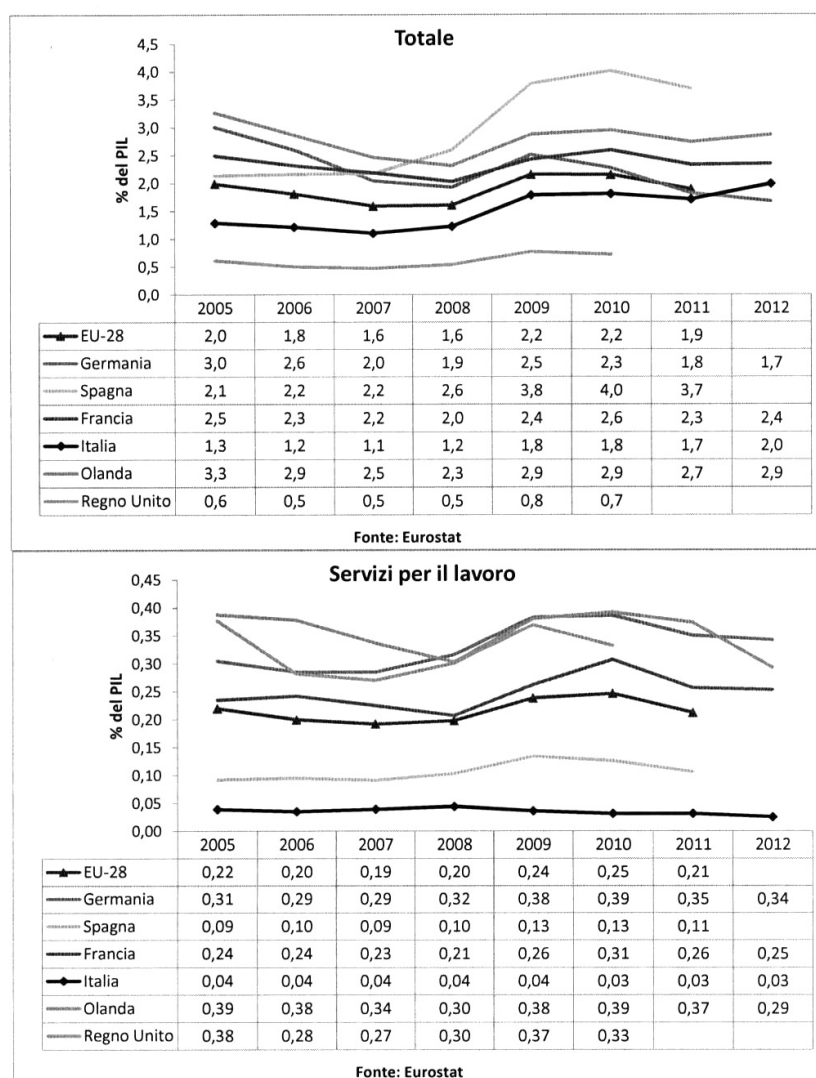
L'andamento della spesa complessiva per le politiche del lavoro in Italia dal 2005 al 2012 è allineato a quello della media europea: subisce una lieve flessione fino al 2007 e cresce con la crisi dall'1,1% del PIL al 2% del 2012, superando il valore della Germania (1,7% del PIL), ma collocandosi al di sotto della spesa della Francia (2,4%) e dell'Olanda (2,9% del PIL) (figura 7).

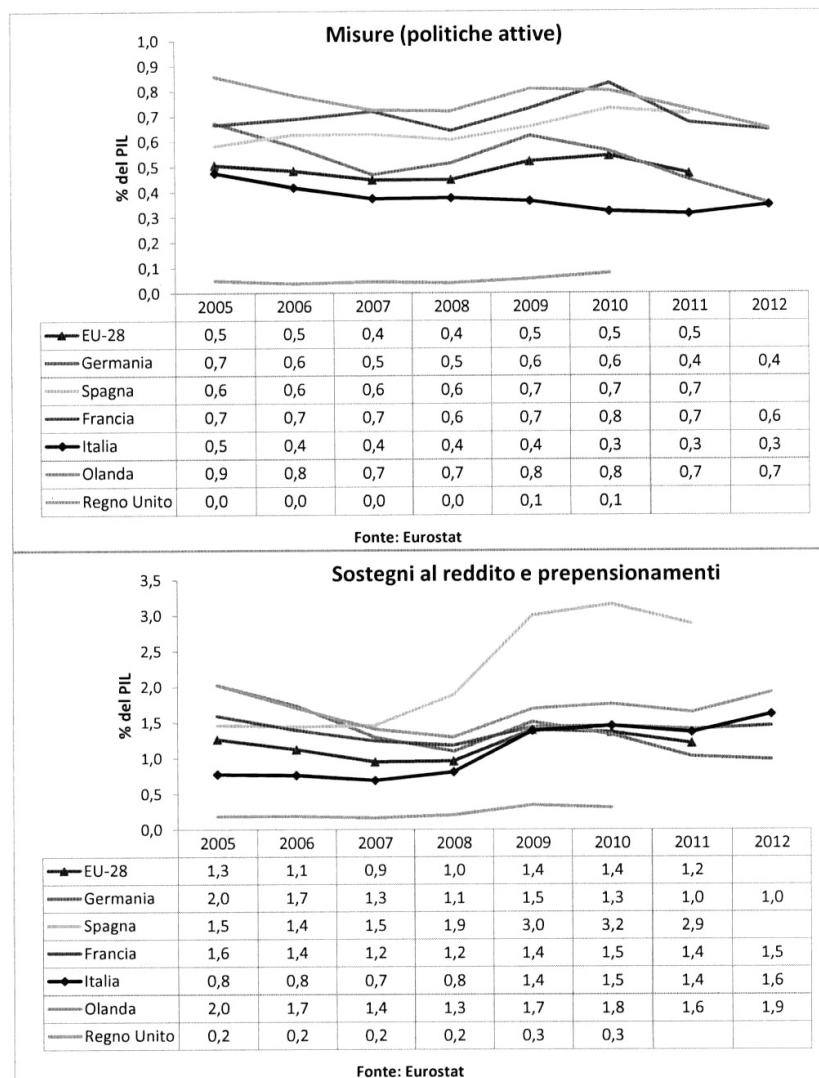
La componente della spesa per i servizi per il lavoro dell'Italia rimane insignificante durante tutto il periodo considerato oscillando dallo 0,04% allo 0,03% del PIL, mentre nella media dei paesi europei oscilla intorno allo 0,2% del PIL. Gli aumenti maggiori della spesa per i servizi si registra nel Regno Unito, in Germania e in Olanda.

La spesa italiana per le politiche attive subisce una flessione continua dallo 0,5% del 2005 allo 0,3% del 2012,.

L'unica componente della spesa italiana per le LMP che aumenta costantemente è quella per le politiche passive (sussidi di disoccupazione e prepensionamenti) che passa dallo 0,8% del 2004 all'1,6% del 2012, collocandosi così al di sopra della media europea. Solo la Spagna e l'Olanda spendono più del nostro Paese.

**Figura 7 - Spesa per le politiche del lavoro (LMP) per tipologia d'intervento in alcuni paesi dell'Unione europea - Anni 2005-2012 (percentuale del PIL)**





La spesa per le politiche del lavoro correlata alle persone che vogliono lavorare e calcolata a parità di potere d'acquisto (PPA) rappresenta un altro indicatore che misura in qualche nodo la sua adeguatezza rispetto ai potenziali destinatari dei servizi e delle misure. In Italia nel 2011 la spesa per i servizi per il lavoro (pubblici e privati) per persona disponibile a lavorare è fra le più basse in Europa (79 euro PPA), a fronte di 661 euro PPA nella media dei paesi dell'Unione, di 2.341 in Olanda, di 2.317 in Danimarca, 1.844 in Germania, 1.247 in Francia e di 1.151 Nel Regno Unito (*tavola 6*).

Nonostante la crisi economica abbia determinato l'aumento delle persone alla ricerca di un'occupazione, questa spesa è diminuita dal 2008 al 2011 dell'11,4% nella media europea e in gran parte degli Stati membri (-34,3% in Italia) con la sola esclusione della Danimarca, della Germania, della Francia, dell'Austria, della Romania e della Svezia.

La spesa per le politiche attive per persona che vuole lavorare in Italia è sempre fra le più basse (790 euro PPA), inferiore alla media europea (1.472 euro PPA) e a quella della Danimarca (6.961 euro PPA), dell'Olanda (6.069 euro PPA), della Francia (3.274 euro PPA), della Germania (2.183 euro PPA) e della Spagna (1.196 euro PPA). Tra i grandi pesi, solo il Regno Unito ha, come è stato già osservato precedente-

mente, una spesa per persona che vuole lavorare più bassa di quella dell'Italia: 279 euro a parità di potere d'acquisto.

Anche il valore di questo indicatore è diminuito nel corso della crisi dal 2008 al 2011 nella media europea (-12,7%) e nella maggioranza degli Stati membri, tra i quali l'Italia (-22,2%). Tra i grandi paesi, la spesa per persona che vuole lavorare è aumentata in Germania (7,7%) e nel Regno Unito (63,8%).

**Tavola 6 – Spesa per i servizi per il lavoro e per le misure (politiche attive) per persona disponibile a lavorare nei paesi dell'Unione europea – Anni 2008 e 2011 (euro a parità di potere d'acquisto e in valori percentuali)**

	2008	2011	Var. 2008/11	2008	2011	Var. 2008/11
	Servizi per il lavoro			Misure (politiche attive)		
<b>EU-28</b>	<b>746</b>	<b>661</b>	<b>-11,4</b>	<b>1.687</b>	<b>1.472</b>	<b>-12,7</b>
Belgio	1.181	1.099	-6,9	3.019	3.327	10,2
Bulgaria	96	47	-50,4	470	159	-66,2
Repubblica Ceca	575	377	-34,3	563	691	22,8
Danimarca	1.682	2.317	37,8	6.961	6.561	-5,7
Germania	1.344	1.844	37,2	2.183	2.351	7,7
Estonia	98	133	35,5	105	238	127,3
Irlanda	1.460	465	-68,1	3.673	2.418	-34,2
Grecia	62	35	-44,1	771	723	-6,2
Spagna	301	179	-40,4	1.763	1.196	-32,1
Francia	1.192	1.247	4,6	3.696	3.274	-11,4
<b>Italia</b>	<b>120</b>	<b>79</b>	<b>-34,3</b>	<b>1.015</b>	<b>790</b>	<b>-22,2</b>
Cipro	267	119	-55,3	855	1.130	32,2
Lettonia	84	37	-56,4	123	343	179,9
Lituania	192	147	-23,1	402	330	-17,9
Lussemburgo	996	593	-40,4	7.412	5.152	-30,5
Ungheria	213	31	-85,6	643	672	4,5
Malta	450	343	-23,9	171	154	-10,3
Olanda	2.548	2.341	-8,1	6.069	4.552	-25,0
Austria	747	880	17,8	2.366	2.701	14,1
Polonia	155	153	-1,1	824	605	-26,6
Portogallo	493	242	-50,9	1.584	956	-39,6
Romania	77	140	83,1	134	46	-65,8
Slovenia	405	320	-20,9	442	766	73,2
Slovacchia	314	156	-50,2	431	482	12,0
Finlandia	557	487	-12,6	3.263	3.366	3,2
Svezia	868	1.151	32,6	3.599	4.333	20,4
Regno Unito	1.329	1.183	-11,0	171	279	63,8

\* Grecia e Regno Unito: 2010. Fonte: Eurostat (*Labour market policy – LMP - Imp\_expend*)

Se l'Italia adottasse il modello olandese, dovrebbe avere, tenendo conto della sua platea di disoccupati registrati, circa 19 mila addetti e spendere circa 5,8 miliardi solo per la voce relativa ai servizi per il lavoro<sup>20</sup>.

La quota delle spese per le politiche del lavoro destinate alle misure (18,3%, pari a 4,9 miliardi di euro) è nettamente inferiore di quasi sette punti percentuali a quella della media europea (24,9%) a causa dell'elevatissimo costo dei sussidi di disoccupazione che rappresenta quasi l'80% della spesa totale (21,5 miliardi, pari all'1,36 del PIL).

Questa anomalia è strettamente correlata al sottodimensionamento del personale dei servizi per l'impiego e alla separazione fra chi eroga le misure e chi somministra i sussidi di disoccupazione che impedisce di realizzare quella necessaria condizionalità fra politiche attive e passive.

Infatti, i servizi per il lavoro hanno anche un'altra importante funzione, se efficaci: quella di contenere le ricadute anche negative dei sussidi di disoccupazione.

<sup>20</sup> Se la spesa destinata ai servizi per il lavoro fosse pari a quella della media dei paesi europei (0,21% del PIL), lo stanziamento dovrebbe essere pari a circa 3,3 miliardi di euro (valori 2011).



I sistemi di assicurazione contro la disoccupazione, infatti, riducendo il costo marginale della ricerca di un lavoro, tendono ad allungare i periodi di disoccupazione e ne aumentano il tasso, ma d'altro canto aumentano la possibilità per il lavoratore di occuparsi con un salario più alto. Inoltre, in un mercato del lavoro caratterizzato da un'alta componente non regolare, il sussidio di disoccupazione, integrato parzialmente dal lavoro nero, non rende conveniente lavorare nel mercato regolare, anche perché gli ammortizzatori sociali garantiscono il versamento figurativo dei contributi previdenziali e i successivi benefici pensionistici. E' un vantaggio considerevole se si considera che i lavoratori totalmente non regolari devono rinunciare ai benefici previdenziali pubblici e, se non hanno stipulato una assicurazione privata, possono sperare di ottenere, solo se sprovvisti di reddito, al massimo la protezione della pensione sociale.

In tutti i paesi europei si utilizzano, di conseguenza, le cosiddette politiche di *welfare to work*, che impongono al beneficiario dei sussidi di non prolungare oltre determinati limiti la ricerca del lavoro imponendo, pena la sospensione o l'annullamento del sussidio, l'accettazione anche di un salario inferiore a quello precedente. I servizi per il lavoro, sempre se efficienti, sono in grado di contrastare il lavoro non regolare parziale, sia attraverso controlli, che rendendolo impossibile con frequenti convocazioni e verifiche delle effettive attività di ricerca e impegnando il disoccupato in attività formative o di assistenza sociale. Il particolare rigore e la severità con i quali vengono gestite le politiche di *welfare to work* nel Regno Unito, hanno consentito a questo paese di contenere la spesa per le politiche passive ai livelli più bassi dell'Unione europea.

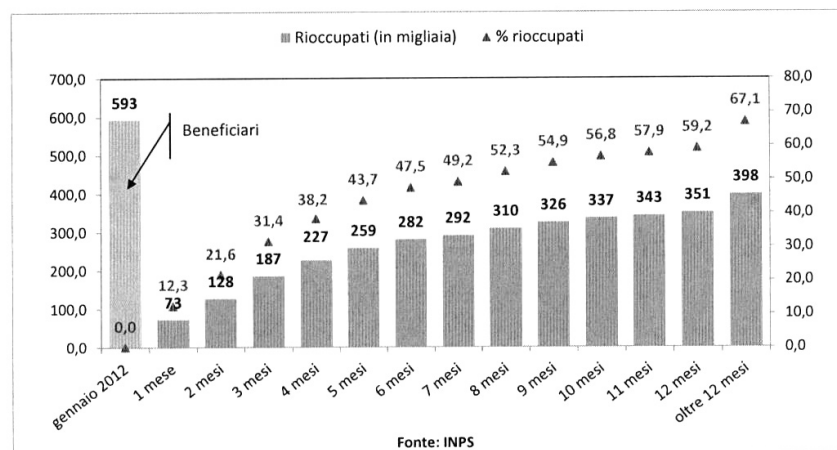
I servizi per l'impiego italiani non hanno il personale sufficiente per instaurare questo rapporto continuo e personalizzato con oltre 2 milioni di disoccupati e di conseguenza lo stato di disoccupazione coperto da sussidi si prolunga nel tempo, gonfiando la spesa per gli ammortizzatori sociali a quote più alte rispetto agli altri paesi europei.

Come si può osservare nel grafico successivo, l'uscita dallo stato di disoccupazione con sussidio è molto lenta in Italia e al sesto mese ha trovato lavoro il 47,5% dei 593 mila beneficiari dell'indennità di disoccupazione ordinaria, che hanno iniziato a percepirla a gennaio del 2012 (figura 1.12).

Anche dopo oltre 12 mesi dall'ingresso nel trattamento, solo il 59,2% di questi lavoratori ha trovato un'occupazione (282 mila) e il 41% continua a percepire l'indennità di disoccupazione.

Il 31 ottobre 2013 - dopo due anni dall'ingresso nel trattamento - 398 mila dei 593 mila percettori dell'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola avevano trovato lavoro (67,1%), 18 mila erano usciti per pensionamento (3%) e 178 mila non percepivano più questo sostegno al reddito (29,9%)

**Figura 8 - Evoluzione mensile per generazioni di beneficiari dell'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola, per tempo di reimpiego - Anni 2012 e 2013 (scala sinistra: valori assoluti in migliaia; scala destra: incidenza percentuale dei rioccupati sul totale dei beneficiari)**



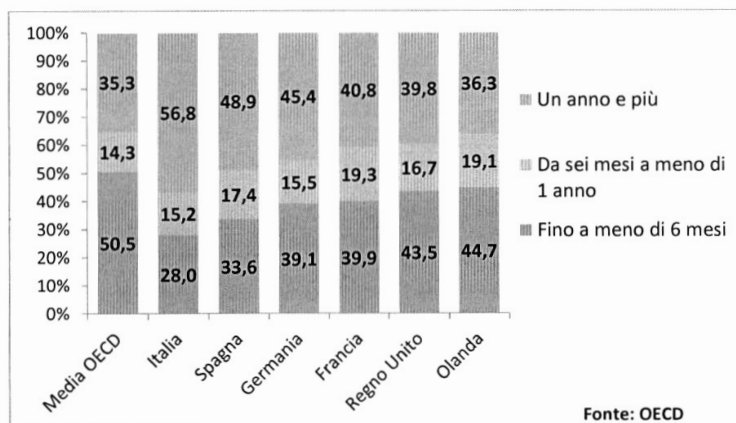
Non sono disponibili analisi longitudinali relative agli altri paesi sui tempi di uscita dallo stato di disoccupazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali, ma si può valutare indirettamente questo indicatore analizzando la durata dello stato di disoccupazione in alcuni paesi dell'OCSE.

Mediamente il 50,5% delle persone che cercano un'occupazione nei 34 paesi membri sono in quello stato da meno di sei mesi, il 14,3% da sei mesi a meno di un anno, e il 35,3% da un anno e oltre (figura 9).

In Italia lo stato di disoccupazione dura molto di più e solo il 28% si trova senza lavoro da meno di sei mesi, il 15,2% da sei mesi a meno di un anno, e i disoccupati di lunga durata sono oltre la metà (56,8%).

La quota di disoccupati da un anno e oltre si riduce al 48,9% in Spagna, al 45,4% in Germania, al 40,8% in Francia, mentre la percentuale dei disoccupati di lunga durata scende sotto il 40% nel Regno Unito (39,8%) e nei Paesi Bassi (36,3%). La presenza in questi ultimi due paesi di quote sopra il 44% di persone disoccupate da meno di sei mesi, segnala la maggiore velocità con la quale i disoccupati riescono a trovare un lavoro, probabilmente grazie anche a una maggiore efficacia dei servizi per il lavoro.

Figura 9 – Durata della disoccupazione (15 anni e oltre) in alcuni paesi dell'OCE – Anno 2013 (composizione percentuale)



## 2.1 Il confronto tra le politiche del lavoro in Italia e nel Regno Unito

E' utile approfondire l'“anomalia” delle politiche per il lavoro del Regno Unito: spendono meno di tutti gli altri paesi (0,7% del PIL a fronte di una media europea del 2,2%), persino dell'Italia, utilizzano gran parte degli stanziamenti per una struttura molto efficiente di servizi per il lavoro, il *JobCentre Plus* che con i suoi 78 mila operatori riesce a intermediare quasi un terzo dei posti vacanti<sup>21</sup>, la spesa per le politiche attive del lavoro è insignificante e quella per i sostegni al reddito è fra le più basse (0,3% del PIL a fronte di una media italiana dell'1,5%). E' utile precisare che l'indicatore principale con il quale è misurata la performance del JCP è l'*off-flow rate from benefit into employment*, che misura la percentuale utenti che cessa di percepire il sussidio di disoccupazione dopo un certo numero di settimane: mediamente il 55% trova un lavoro dopo 13 settimane (tre mesi), il 75% dopo 26 (sei mesi) e il 90% dopo 52 (12 mesi)<sup>22</sup>.

E' importante comprendere le ragioni del successo delle LMP britanniche perché può essere utile, soprattutto per l'Italia, capire se vi sono altre strade meno dispendiose di quelle adottate dagli altri Paesi europei, con la sola esclusione del Regno Unito, per sviluppare servizi per l'impiego più efficaci, capaci di trovare lavoro a una quota superiore al 2% degli occupati. Si utilizzano i dati del 2010, perché è l'ultimo anno per il quale sono disponibili i valori della spesa per le politiche del lavoro nel Regno Unito.

Per quanto riguarda la spesa per i servizi per il lavoro, è stato già osservato che quella del Regno Unito è più di undici volte superiore a quella italiana (5,6 miliardi di euro, 4,2 dei quali per il funzionamento dei *JobCentre Plus*) e rappresenta il 46,3% della spesa totale per LMP, a fronte di una quota dell'1,7% dell'Italia (484 milioni di euro, 384 dei quali per le retribuzioni del personale dei Cpi) (tavola 7).

Per il complesso delle misure di politiche attive le posizioni s'invertono perché il nostro paese spende quasi 5 miliardi di euro (17,8% del totale), mentre il Regno Unito solo 1,4 miliardi (10,9% della spesa totale).

La spesa italiana per le politiche attive è determinata in gran parte dalla formazione<sup>23</sup> (2,2 miliardi), dagli incentivi all'occupazione<sup>24</sup> (2,4 miliardi) e per lo start-up delle imprese<sup>25</sup> (308 milioni). Nell'ambito delle spe-

<sup>21</sup> *The estimated market share of the PES is 30% (the PES market share is defined as filled vacancies)*. Cfr. European Commission, *PES Business Model Study, Country fiche UK*, June 2014.

<sup>22</sup> ECORYS, *Country Report: United Kingdom*, European Commission, PES performance measurement, 2011, p. 32.

<sup>23</sup> Formazione professionale: comprende tutte le misure finalizzate ad aumentare l'occupabilità dei target attraverso la formazione e che sono finanziate da soggetti pubblici. La categoria della formazione professionale comprende tre sottocategorie che si distinguono in base alla percentuale della formazione in aula e nel posto del lavoro.

XVII LEGISLATURA — XI COMMISSIONE — SEDUTA DEL 30 SETTEMBRE 2014

se per la formazione è preponderante quella per agevolare l'apprendistato (1,7 miliardi di euro), mentre tra gli incentivi all'assunzione il costo maggiore (1,1 miliardi di euro) è determinato dalle misure previste per l'assunzione di disoccupati da almeno 24 mesi (legge n. 407/1990)<sup>26</sup> e da quelle per la trasformazione dell'apprendistato in contratto a tempo determinato (344 milioni).

Tavola 7 - Spesa per le politiche del lavoro (LMP) per tipologia d'intervento in Italia e Regno Unito - Anno 2010 (percentuale del PIL, milioni di euro e composizione percentuale)

	Servizi per il lavoro	Formazione	Incentivi all'assunzione	Lavoro sussidiato e riabilitazione dei disabili	Creazione diretta di posti di lavoro con utilità sociale	Incentivi per lo start-up di imprese	Integrazioni e sostegni al reddito per i disoccupati	Pensionamenti anticipati	Totale
	Misure				Sostegni al reddito				
	% del PIL								
Italia	0,03	0,14	0,15		0,01	0,02	1,35	0,10	1,81
Regno Unito	0,33	0,02	0,01	0,01	0,04	0,00	0,31		0,72
	Milioni di euro								
Italia	484	2.242	2.367		81	308	20.957	1.569	28.008
Regno Unito	5.750	307	222	114	678	36	5.307		12.416
	Composizione percentuale								
Italia	1,7	8,0	8,5	0,0	0,3	1,1	74,8	5,6	100,0
Regno Unito	46,3	2,5	1,8	0,9	5,5	0,3	42,7	0,0	100,0

Fonte: Eurostat (*Labour market policy – LMP - Imp\_expend*)

Nel Regno Unito la spesa per la formazione professionale è molto modesta (307 milioni) ed è in gran parte assorbita dalla componente formativa di tre programmi: *New Deal for 18-24*, *New Deal 25 plus* e *Young Person's Guarantee*.

Ancora minore è la spesa per gli incentivi per l'assunzione (222 milioni di euro, in gran parte assorbiti dal programma *Access to work* che incentiva l'assunzione di disabili), mentre hanno maggiore consistenza gli stanziamenti per la creazione diretta di posti di lavoro con utilità sociale<sup>27</sup> (678 milioni di euro). Gran parte di quest'ultima spesa (604 milioni) è assorbita dal programma *Young Person's Guarantee (Future Job Fund e Community Task Force)*. E' un programma rivolto ai giovani 18-24enni che prevede il pagamento del salario minimo per le assunzioni da parte di organizzazioni del terzo settore. In ogni caso nel Regno Unito la spesa per gli incentivi alle imprese per l'assunzione è personalizzata ed è gestita direttamente dai servizi<sup>28</sup>, mentre in Italia gran parte delle agevolazioni alle imprese sono definite da leggi nazionali (in misura nettamente minore da leggi regionali) e attribuite sulla base dei requisiti, senza alcun potere da parte dei servizi.

La spesa complessiva per i sostegni al reddito dei disoccupati, dei sospesi e dei prepensionamenti è molto elevata in Italia (22,5 miliardi di euro) e rappresenta l'80,4% del totale. Lo stanziamento per le integrazioni al reddito dei disoccupati e dei lavoratori sospesi è, sulla base dei dati dell'Eurostat, pari a poco meno di 21 miliardi di euro

<sup>24</sup> Incentivi all'assunzione: misure che facilitano l'assunzione di un disoccupato o di una persona di un altro target oppure che aiutano un occupato che rischia di perdere involontariamente il lavoro a mantenere il posto di lavoro o per la stabilizzazione del posto di lavoro (assunzioni agevolate). Gli incentivi alle imprese sono finalizzati alla creazione di posti di lavoro che altrimenti non sarebbero realizzati.

<sup>25</sup> Incentivi per lo start-up di imprese: misure che promuovono l'imprenditorialità incoraggiando il disoccupato a creare un'impresa o a divenire un lavoratore autonomo. Le misure possono prevedere l'erogazione di contributi finanziari o il sostegno indiretto attraverso prestiti, facilitazioni e la consulenza al business.

<sup>26</sup> Si osserva un fenomeno di "cannibalizzazione" tra i sussidi per della legge 407/90 e quelli per l'apprendistato destinati ai giovani: nel Mezzogiorno si preferiscono i primi perché sono più generosi per le imprese che operano nelle regioni meridionali, mentre nel Centro-Nord sono più richiesti i secondi.

<sup>27</sup> Creazione diretta di posti di lavoro con utilità sociale: misure per la creazione di posti di lavoro, normalmente con finalità sociali, al fine di trovare un'occupazione per i disoccupati di lunga durata o le persone di difficile collocamento. Si riferiscono a sussidi per la creazione temporanea di occupazioni fuori dal mercato che non potrebbero esistere senza l'intervento pubblico, nei settori non-profit o di pubblica utilità.

<sup>28</sup> "I Job Centres o i provider privati che erogano i servizi del *Work Programme* cooperano con i datori di lavoro per individuare opportunità occupazionali e avviare la procedura di richiesta dell'incentivo in caso di assunzione". Cfr. Visita di studio - Politiche attive del lavoro, rapporto pubblico-privato e l'organizzazione dei servizi: il modello del Regno Unito, Italia Lavoro, Mimeo, settembre 2013.

Occorre tenere presente che queste spese si riferiscono sia alle prestazioni che ai contributi figurativi e sono al lordo dei contributi versati dalle imprese e dai lavoratori. Tenendo conto di questi ultimi (circa 8 miliardi), l'onere a carico dello Stato è inferiore, come è analizzato nel paragrafo successivo.

La spesa italiana per i pensionamenti anticipati è pari a 1,6 miliardi di euro, mentre questa voce non è presente fra le spese per le politiche passive del Regno Unito che stanziava per gli ammortizzatori sociali 5,3 miliardi di euro, pari a un quarto della spesa italiana.

La totalità della spesa britannica per le politiche passive è destinata a coprire i costi della *jobseeker's allowance* (JSA) nelle sue due componenti (*Contribution Based JSA* su base contributiva e *Income Based JSA* proporzionale al reddito e ai risparmi del beneficiario).

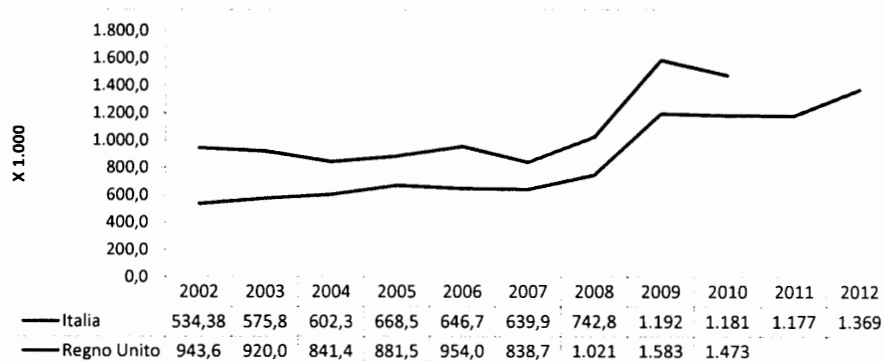
Per beneficiare della JSA - che è settimanale ed è pagata ogni due settimane - bisogna sottostare a una serie di condizioni, fra le quali la più importante è la ricerca attiva di un'occupazione. Infatti, è necessario recarsi, ogni due settimane, presso il proprio *jobcentre* per pianificare gli step da seguire e verificare il rispetto degli impegni presi al momento della richiesta del sussidio statale. Il mancato rispetto degli accordi e il rifiuto di accettare un'adeguata offerta di lavoro - salvo i casi previsti - possono comportare anche la revoca del diritto. Queste misure, assieme alla temporaneità dello strumento, sono finalizzate a evitare comportamenti opportunistici e a incentivare i destinatari a uscire rapidamente dalla propria condizione di disoccupati. Ovviamente ogni beneficiario di JSA è seguito sempre dallo stesso operatore che, in questo modo, ha una conoscenza profonda delle attitudini del disoccupato<sup>29</sup>.

Se nei primi 12 mesi di attività supportata dal servizio pubblico il disoccupato non ha ancora trovato un lavoro, l'adviser di JCP lo indirizza al *Work Programme*, ossia viene preso in carico dai providers privati che si sono aggiudicati la gara di appalto (riescono a occupare mediamente il 30% dei disoccupati). Ma poiché continua a percepire il sussidio di disoccupazione, ha l'obbligo di partecipare al programma personalizzato messo a punto dal provider e riportare in colloqui quindicinali le attività svolte<sup>30</sup>.

La possibilità per gli operatori dei *jobcentre* di fornire un'assistenza personalizzata così frequente, anche quando il disoccupato è assistito da agenzie per il lavoro private, è resa possibile dal basso rapporto tra utenti e personale che, come è riportato nel capitolo precedente, è pari a 20:1.

Occorre osservare che la spesa per i sussidi di disoccupazione nel Regno Unito è stata sempre nettamente inferiore a quella che si registra in Italia nonostante il numero dei beneficiari di queste misure sia stato sempre superiore a quello dell'Italia: nel 2010 le persone che percepivano la *jobseeker's allowance* erano 1,5 milioni, mentre in Italia i percettori complessivi di tutti gli ammortizzatori sociali, compresa la cassa integrazione che non esiste nel Regno Unito, erano 1,2 milioni (*figura 10*).

**Figura 10 – Beneficiari dei sostegni al reddito per disoccupazione e sospensione in Italia e nel Regno Unito – Anni 2002-2011**  
(valori assoluti in migliaia)



Fonte: Eurostat

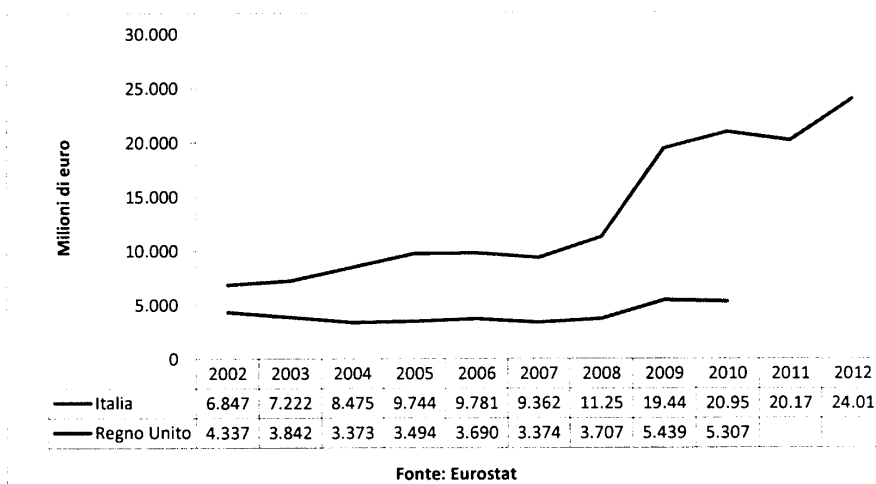
<sup>29</sup> Cfr. <https://www.gov.uk/jobseekers-allowance/overview>

<sup>30</sup> Visita di studio - Politiche attive del lavoro, rapporto pubblico-privato e l'organizzazione dei servizi: il modello del Regno Unito, *op. cit.*

Nel periodo 2002-2007, la spesa per gli ammortizzatori sociali nel Regno Unito è diminuita del 22,2% (da 4,3 miliardi a 3,4 miliardi di euro), mentre in Italia è aumentata del 36,7% (da 6,8 miliardi a 9,4 miliardi (*figura 11*)). Nel periodo di crisi dal 2007 al 2010 la spesa del Regno Unito è aumentata del 57%, mentre quella dell'Italia è più che raddoppiata (123,8%).

Dopo una lieve flessione nel 2011, la spesa italiana per i sostegni al reddito i per disoccupati e i lavoratori sospesi è aumentata nel 2012 di quasi 4 miliardi di euro rispetto all'anno precedente, portandosi a 24 miliardi di euro (nella successiva tabella 9 è riportata l'analisi dettagliata della spesa e dei beneficiari di ammortizzatori sociali in Italia e nel Regno Unito).

**Figura 11 – Spesa per sostegni al reddito per disoccupazione e sospensione in Italia e nel Regno Unito – Anni 2002-2012 (milioni di euro)**



Un'altra profonda differenza tra Italia e Regno Unito riguarda la quota di disoccupati beneficiari di sussidi di disoccupazione o di assistenza in relazione alla loro registrazione ai servizi pubblici per l'impiego e alla durata dello stato di senza lavoro.

In Italia, su 100 disoccupati, quelli registrati ai Cpi che ricevono il sussidio di disoccupazione o l'assistenza variano dal 10,9% a 12,4% tra coloro che si trovano in quello stato da meno di un mese a 11 mesi, mentre la quota dei percettori di sussidi o assistenza scende al 2,8% per coloro che sono senza lavoro da 12 a 17 mesi per azzerarsi nei periodi successivi (*figura 12*).

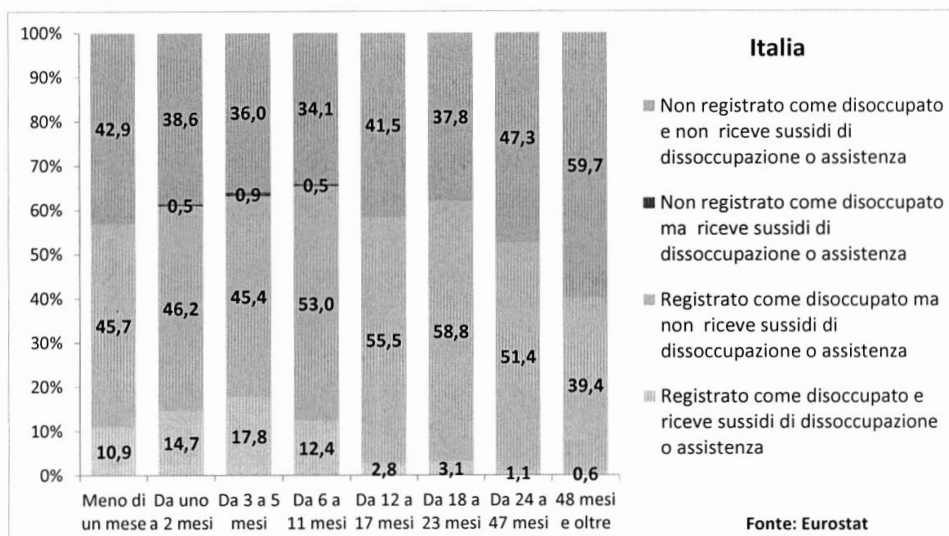
Considerando i disoccupati da 3 a 5 mesi, il 17,8% è costituito da registrati beneficiari di sussidi o di assistenza, il 45,4% è registrato ma non riceve alcun sussidio, una quota insignificante non è registrato ma riceve il sussidio (0,9%) e il 36% non è registrato come disoccupato e non riceve alcun sussidio o assistenza.

Nel Regno Unito la condizione del disoccupato in relazione ai sussidi di disoccupazione o all'assistenza e alla registrazione o meno ai *jobcentre* è nettamente più semplice e diversa rispetto a quella dell'Italia (*figura 13*). Innanzitutto il disoccupato può trovarsi in sole due condizioni: disoccupato registrato ai servizi e di conseguenza percettore della *jobseeker's allowance* o di assistenza oppure non registrato, per sua scelta, ai servizi per il lavoro e, di conseguenza, non percettore né di sussidi e neppure di assistenza. Il modello britannico non prevede che un disoccupato possa non essere iscritto ai servizi per il lavoro e beneficiare di un sussidio oppure non iscritto e beneficiarne.

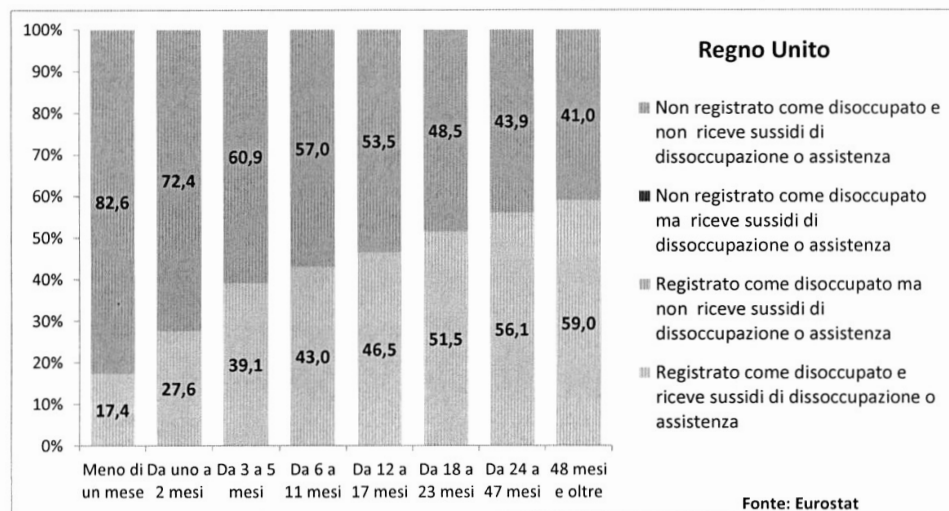
E' importante osservare che nel primo mese di disoccupazione solo il 17,4% s'iscrive ai *jobcentre*, mentre la grande maggioranza (82,6%) preferisce non sottostare ai rigidi vincoli a cui sarebbe sottoposto se percepisse il sussidio o l'assistenza, tra cui l'obbligo di accettare le offerte di lavoro proposte, ma di cercare liberamente il lavoro meglio retribuito e più congeniale alle proprie competenze.

Con il prolungamento della permanenza nello stato di disoccupazione aumenta la quota di coloro che ricorrono ai servizi e che hanno bisogno di percepire il sussidio o l'assistenza, dal 27,6% di coloro che sono disoccupati da uno a due mesi al 59% di coloro che non hanno trovato lavoro da 48 mesi e oltre.

**Figura 12 – Disoccupati (15-74 anni) per durata della disoccupazione e condizione di registrato ai PES e di beneficiario dei sussidi di disoccupazione o di assistenza in Italia – Anno 2013 (composizione percentuale)**



**Figura 13 – Disoccupati (15-74 anni) per durata della disoccupazione e condizione di registrato ai PES e di beneficiario dei sussidi di disoccupazione o di assistenza nel Regno Unito – Anno 2013 (composizione percentuale)**



### 2.1.1 I disoccupati amministrativi e statistici

I dati precedenti sull'incidenza percentuale dei beneficiari dei sussidi di disoccupazione fanno riferimento ai disoccupati secondo la definizione statistica<sup>31</sup> e non ai disoccupati amministrativi che sono tali se sono privi di occupazione e dichiarano di essere immediatamente disponibili a cercare e a svolgere un'attività lavorativa (DID). Ma possono iscriversi o mantenere lo stato di disoccupazione anche quei lavoratori che svolgono un'attività lavorativa di natura subordinata o autonoma o parasubordinata, da cui derivi un reddito annuale non superiore al reddito minimo personale escluso da imposizione<sup>32</sup>.

Di conseguenza i disoccupati amministrativi possono essere, dal punto di vista della definizione statistica, disoccupati, occupati (se percepiscono il reddito minimo), ma anche inattivi perché, anche se non cercano attivamente un lavoro (sono in attesa di ricevere un'offerta di lavoro da un Cpi), possono ugualmente essere iscritti a un centro per l'impiego e aver sottoscritto la DID.

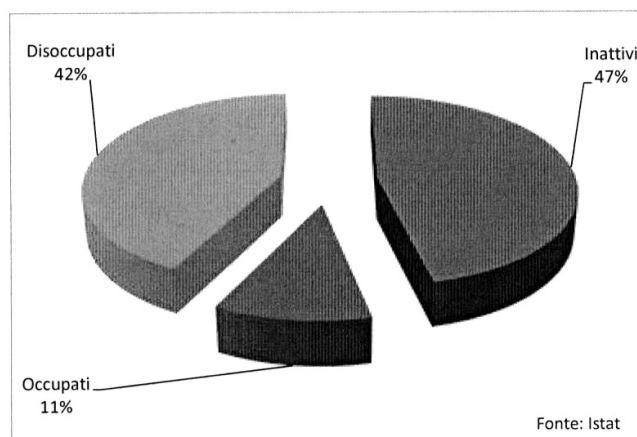
Per analizzare la condizione professionale dei percettori di ammortizzatori sociali nel 2013 (esclusa la cassa integrazione) è necessario utilizzare i dati dell'indagine campionaria delle forze di lavoro dell'Istat che, tuttavia, sottostima il loro numero (561 mila) rispetto a quello derivante dai dati amministrativi dell'INPS (828 mila, se si considerano solo quelli ordinari).

Pur tenendo presente questi limiti, i beneficiari del sussidio di disoccupazione e dell'indennità di mobilità - che per poter beneficiare di questi ammortizzatori hanno dovuto registrarsi presso un centro per l'impiego - sono per il 42% disoccupati, il 47% inattivi e l'11% occupati (figura 14).

Il 47% dei beneficiari inattivi è a sua volta composto per una quota del 31% da forze di lavoro potenziali e per il 16% da inattivi non disponibili a lavorare (tavola 7).

I valori del grafico precedente relativo all'Italia (figura 12) sono, pertanto, incompleti perché fanno riferimento solo alla platea dei disoccupati statistici e non a tutti i percettori di ammortizzatori sociali che possono essere anche non disoccupati.

Figura 14 – Beneficiari di ammortizzatori sociali (15-74 anni) per condizione professionale – Anno 2013 (incidenza percentuale)



La tabella successiva mostra che il 7,7% dei disoccupati complessivi, a prescindere dalla durata del loro stato, beneficia del sussidio di disoccupazione o dell'indennità di mobilità, in linea con quanto emergeva precedente (tavola 8).

Entrando nel maggiore dettaglio della condizione professionale, beneficiano dei sussidi di disoccupazione anche le due componenti delle forze di lavoro potenziali, in particolare gli inattivi che cercano lavoro ma non sono disponibili a lavorare (11,1%) e gli inattivi che non cercano lavoro ma sono disponibili a lavorare (5,1%).

<sup>31</sup> Disoccupati: le persone non occupate tra 15 e 74 anni che hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nei trenta giorni che precedono l'intervista e che sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive all'intervista.

<sup>32</sup> Può iscriversi e conservare lo stato di disoccupazione chi svolge un'attività lavorativa che non superi il reddito lordo di 8.000 euro per lavoro dipendente (anche lavoro a chiamata o intermittente) o a progetto, di 4.800 euro lordi per lavoro autonomo od occasionale, nel corso dell'anno solare.

Bassa è la quota di inattivi che non cercano e che non sono disponibili a lavorare (0,5%). Tra gli occupati, la quota maggiore di beneficiari dei sussidi si osserva tra i sottoccupati part-time, che lavorando a tempo parziale, percepiscono il reddito minimo che consente di conservare lo stato di disoccupazione.

**Tavola 8 – Beneficiari di ammortizzatori sociali (15-74 anni) per condizione professionale – Anno 2013** (valori assoluti e incidenza percentuale)

	Disoccupati	Inattivi disponibili che non cercano lavoro (FLP)	Inattivi che cercano lavoro ma non disponibili (FLP)	Altri inattivi (escluse le forze di lavoro potenziali)	Sottoccupati	Occupati, esclusi i sottoccupati	Totale
<b>Valori assoluti</b>							
Sussidio di disoccupazione	194.111	128.644	11.141	54.357	7.564	41.414	437.230
Indennità di mobilità	44.041	29.359	1.458	35.991	204	12.377	123.431
<b>Totale ammortizzatori</b>	<b>238.152</b>	<b>158.003</b>	<b>12.599</b>	<b>90.348</b>	<b>7.769</b>	<b>53.790</b>	<b>560.661</b>
<b>Composizione percentuale</b>							
Sussidio di disoccupazione	44,4	29,4	2,5	12,4	1,7	9,5	100,0
Indennità di mobilità	35,7	23,8	1,2	29,2	0,2	10,0	100,0
<b>Totale ammortizzatori</b>	<b>42,5</b>	<b>28,2</b>	<b>2,2</b>	<b>16,1</b>	<b>1,4</b>	<b>9,6</b>	<b>100,0</b>
<b>Valori assoluti</b>							
Nessun ammortizzatore	2.867.725	2.925.488	100.455	17.097.241	631.535	21.589.920	45.212.363
Non sa	3.127	5.896	373	3.518	405	17.730	31.050
Non risponde	3.605	1.835	406	21.890	940	63.545	92.221
Totale popolazione	3.112.609	3.091.222	113.833	17.212.998	640.649	21.724.986	45.896.296
<b>Incidenza percentuale sul totale</b>							
<b>Totale ammortizzatori</b>	<b>7,7</b>	<b>5,1</b>	<b>11,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>0,2</b>	<b>1,2</b>

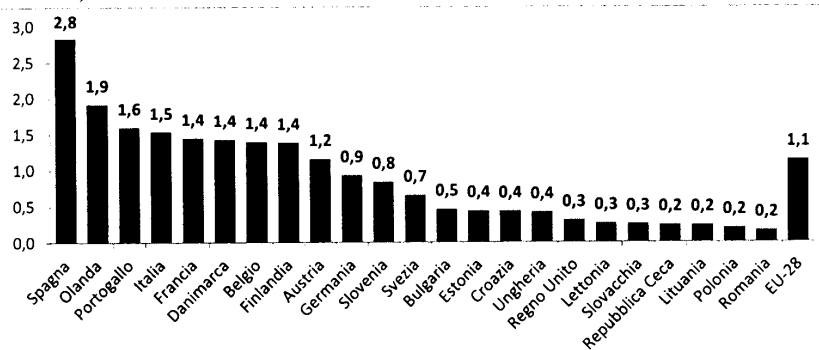
Fonte: Istat (Indagine sulle forze di lavoro)



## 2.2 La spesa per gli ammortizzatori sociali

Come è stato già osservato, l'Italia è uno dei paesi con la più elevata spesa per gli ammortizzatori sociali nel 2012 (1,5% del PIL), superata solo dalla Spagna (2,8% del PIL), dall'Olanda (1,9% del PIL) e dal Portogallo (1,6% del PIL) (figura 15). La spesa del nostro paese per le integrazioni e sostegni al reddito per i disoccupati (e per i lavoratori sospesi) è superiore a quella della media dei paesi europei (1,1%) e di molti paesi come la Francia (1,4%), la Germania (0,9%), la Svezia (0,7%) e, come è stato già osservato, il Regno Unito (0,3%). Occorre tenere presente che, in seguito alla crisi economica che ha determinato l'aumento dei disoccupati, la spesa per i sostegni al reddito è aumentata dal 2007 al 2012 di quasi un punto percentuale di PIL (dallo 0,6% a 1,5% del PIL), mentre negli anni precedenti la recessione era tra le più basse. Tale spesa è destinata ad aumentare ulteriormente per l'entrata in vigore a partire dal 2013 della nuova assicurazione sociale per l'impiego (ASPI e mini-ASPI) che ha ampliato la platea dei beneficiari e prolungato la durata del sussidio. La spesa per beneficiario in Italia, pur tenendo conto che sono compresi anche gli oneri per la cassa integrazione, è di 17,5 mila euro a fronte di una spesa media europea di 9,5 mila (figura 16). La spesa media pro capite italiana è tra le più elevate ed è superata solo dalla Danimarca (23 mila euro).

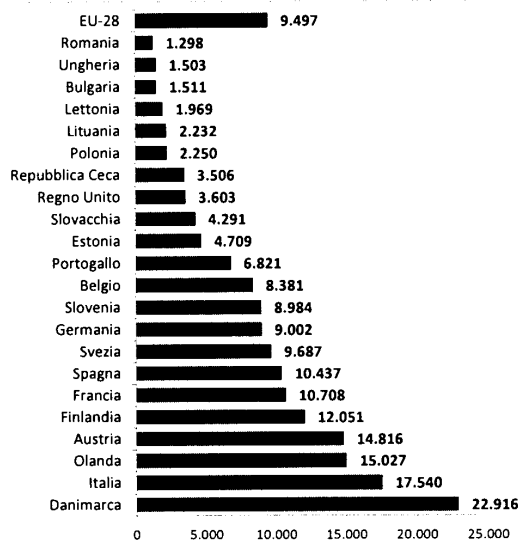
**Figura 15 - Spesa per le integrazioni e sostegni al reddito per i disoccupati in alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2012**  
(1) (percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat

(1) 2011: EU-28, Spagna e Polonia; 2010: Regno Unito.

**Figura 16 - Spesa per le integrazioni e sostegni al reddito per beneficiario in alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2012**  
(1) (euro)



Fonte: Eurostat

(1) 2011: Spagna, Polonia; 2010: EU-28, Regno Unito.

Una delle cause principali dell'eccesso di spesa per gli ammortizzatori sociali in Italia è rappresentata, come è emerso nel paragrafo precedente, dall'inadeguatezza del numero degli operatori dei servizi pubblici per l'impiego italiani che non sono in grado di fornire un'assistenza personalizzata ai disoccupati in modo da facilitare la ricerca del lavoro e di ridurre il periodo in cui percepiscono il sussidio, anche attraverso l'attivazione dei meccanismi di condizionalità. Un altro fattore che accresce il costo delle politiche passive in Italia è la spesa elevata per i pensionamenti anticipati (1,2 miliardi di euro nel 2012) che non esistono in molti paesi europei come il Regno Unito, l'Olanda e la Svezia.

L'eccesso di spesa per gli ammortizzatori sociali in Italia, nel confronto europeo, è determinato anche dalla frammentazione degli schemi che prevedono sostegni e integrazioni al reddito dei disoccupati e dei lavoratori sospesi e dalla mancata distinzione fra misure assicurative pagate con i contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori e misure assistenziali basate sul reddito di coloro che sono senza lavoro. Inoltre, solo in Italia si tutelano, con la cassa integrazione, lavoratori formalmente occupati che non lavorano e non cercano lavoro. Nella maggioranza dei paesi europei il sistema di protezione del reddito dei disoccupati è basato su due livelli: l'indennità di disoccupazione per coloro che hanno una sufficiente anzianità lavorativa e contributiva, che è pagato in prevalenza con i contributi, e il sussidio assistenziale per coloro che non hanno i requisiti o che non hanno più diritto all'indennità, che è a carico della fiscalità generale.

Dalla tabella successiva, che mostra i beneficiari e la spesa per tutti gli ammortizzatori sociali in Italia e nel Regno Unito, emerge con tutta evidenza come nel nostro Paese vi sia un numero rilevante di trattamenti (21 tipologie) rivolti sia alle persone occupate, ma sospese dal lavoro (cassa integrazione) che ai disoccupati, differenti per i requisiti richiesti e per il tasso di sostituzione in relazione al tipo di licenziamento (collettivo o individuale) e per settore economico (*tavola 9*). Nel Regno Unito, come è stato già osservato, esistono solo due misure (JSA) di tipo contributivo o assistenziale.

**Tavola 9 – Spesa e beneficiari di sostegni al reddito per disoccupazione e sospensione in Italia e nel Regno Unito per tipologia dei sostegni – Anno 2010 (milioni di euro e valori assoluti)**

Tipologia dei sostegni	ITALIA		Tipologia dei sostegni	REGNO UNITO	
	Spesa	Beneficiari		Spesa	Beneficiari
Special solidarity funds: treasury tax collection employees - extraordinary cheques	61	1.239		5.307	1.473.040
Special solidarity funds: Poste Italiane spa - extraordinary cheques	21	386			
Special solidarity funds: Air Sector employees	158	6.877			
[Component] Re - employment over 50 - Mobility benefit	:	:			
Mobility allowance	2.297	127.216			
Ordinary unemployment benefit	:	:			
Ordinary unemployment benefit with reduced requirements	:	:			
Unemployment benefit (ordinary and special) in the agricultural sector	:	:			
Ordinary unemployment benefit (outside agriculture)	7.825	411.899			
Ordinary unemployment benefit with reduced requirements (outside agriculture)	1.904	130.749			
Ordinary unemployment benefit in the agricultural sector	634	26.655	Jobseeker's allowance (JSA):		
Special unemployment benefit in the agricultural sector (151)	772	78.454	payments		
Special unemployment benefit in the agricultural sector (101)	505	64.362	(Contribution Based - Income Based)		
Unemployment benefit with reduced requirements in the agricultural sector	20	1.742			
Special unemployment benefit in the construction sector	28	2.008			
Ordinary unemployment benefit in the construction sector	96	5.045			
Special solidarity funds in credit industry: extraordinary cheques	835	15.723			
Special solidarity funds in cooperative credit industry: extraordinary cheques	4	72			
Special solidarity funds in insurance industry: extraordinary cheques	0	:			
Special solidarity funds in Government sector: extraordinary cheques	2	46			
Wage compensation fund	:	:			
[Component] Solidarity contracts - Defensive solidarity contracts	3	11.056			
Ordinary Wage Compensation Fund	1.885	98.810			
Extraordinary Wage Compensation Fund	3.907	198.887			
<b>Out-of-work income maintenance and support</b>	<b>20.957</b>	<b>1.181.226</b>		<b>5.307</b>	<b>1.473.040</b>

Fonte: Eurostat (*Labour market policy – LMP - Imp\_expend*)

Inoltre, in tutti i paesi dell'OCSE vi sono sussidi di disoccupazione che hanno un tasso di sostituzione della retribuzione precedente (*Net Replacement Rates*) alto nei primi mesi, che poi si riduce nel tempo senza mai annullarsi se il lavoratore non trova il lavoro e a determinate condizioni di reddito (normalmente nella prima fase il sussidio è legato solo allo stato di disoccupazione, mentre nella seconda al livello di reddito e sono ovviamente esclusi coloro che hanno un reddito complessivo, comprese le proprietà immobiliari, sopra un certo livello).

Il primo tipo di sussidio è una integrazione al reddito che serve per consentire al lavoratore di trovare lavoro, la seconda è finalizzata a combattere la povertà e normalmente è a tempo illimitato, finché perdura la condizione di povertà.

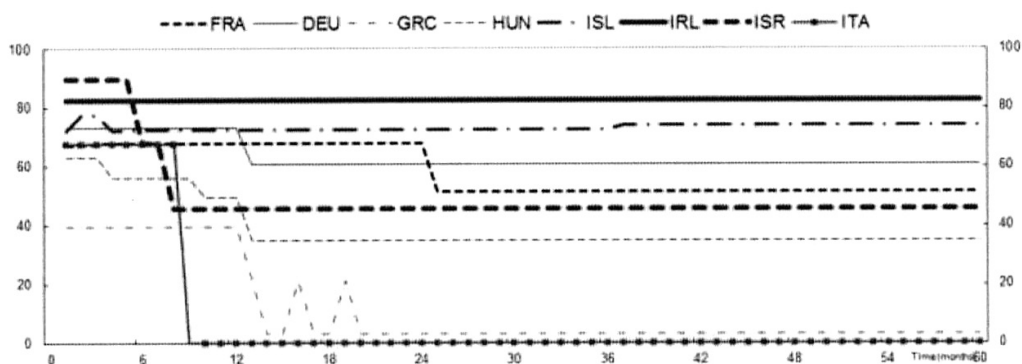
Il grafico successivo si riferisce alla condizione di una coppia con un solo percettore di retribuzione e con 2 figli e il sussidio viene seguito per la durata di 60 mesi, tenendo conto della legislazione in vigore nel 2011 (figura 17). Solo in Islanda e Israele il sussidio, che è pari a circa l'80% della retribuzione, non diminuisce nel tempo. In Francia parte dal 70% della retribuzione e rimane di questa entità fino a 24 mesi, per calare al 50% della retribuzione fino a 60 mesi. In Germania rimane al 70% solo per 12 mesi e poi cala al 60%.

Solo in Italia il sussidio di disoccupazione ha un tasso di sostituzione iniziale intorno al 70% della retribuzione e dopo 9 mesi si azzerava completamente (le ultime normative sull'ASPI in vigore dal 2013 hanno prolungato il periodo fino a 12 mesi che diverranno 16 nel 2015<sup>33</sup>).

Di conseguenza, in Italia il disoccupato ordinario, quando termina il periodo di sussidio senza essere riuscito a trovare un lavoro, non ha alcuna forma d'integrazione al reddito legata alla sua situazione economica.

Ancora peggiore è la situazione in Grecia dove il sussidio parte dal 40% della precedente retribuzione e si azzerava a 14 mesi.

Figure 17 - Net Replacement Rates over a five year period, 2011, One-earner married couple with 2 children



Source: OECD

Come si può osservare nella tabella successiva relativa al 2012, in Italia gli ammortizzatori sociali si possono dividere in tre grandi gruppi: cassa integrazione guadagni per i lavoratori sospesi a sua volta differenziata in tre tipologie (ordinaria, straordinaria e in deroga), la mobilità per i lavoratori che hanno perso il lavoro a causa di licenziamenti collettivi e almeno sei tipologie di trattamenti di disoccupazione prevalentemente per i licenziamenti individuali e per quelli collettivi non coperti dalla Cassa, alcuni dei quali sono stati sostituiti a partire dal 2013 dall'ASPI e dal mini-ASPI (tavola 10).

Occorre osservare a questo proposito che l'istituto italiano della cassa integrazione guadagni esiste solo in Germania (*Kurzarbeit*<sup>34</sup>) e in Francia (*Chômage partiel*<sup>35</sup>), ma con modalità nettamente diverse.

<sup>33</sup> L'assicurazione sociale per l'impiego (ASPI) avrà nel 2015 una durata massima di 10 mesi per il lavoratore con un'età inferiore a 50 anni, di 12 mesi per un'età pari o superiore a 50 anni e inferiore a 55 e di 16 mesi per i lavoratori con un'età pari o superiore a 55 anni.

<sup>34</sup> La *Kurzarbeit* (KUG) è la misura attraverso cui lo Stato federale tedesco sostiene i lavoratori e le aziende che devono ridurre l'orario lavorativo per far fronte a situazioni di crisi o ristrutturazione. Il suo scopo è facilitare la conservazione di posti di lavoro e delle competenze professionali che si mantengono attive nella continuità delle mansioni lavorative. Gestita dalla *Bundesagentur für Arbeit* (BA), l'agenzia federale per l'impiego della Germania, la *Kurzarbeit* prevede un'integrazione salariale per compensare la perdita dovuta alla riduzione dell'orario di lavoro e un rimborso parziale o

Nella tabella è riportata la spesa totale costituita dal pagamento delle prestazioni e dei contributi previdenziali figurativi che vengono accreditati ai disoccupati, il valore dei contributi di disoccupazione incassati e la quota effettiva di spesa a carico dello Stato costituita dalla differenza fra il costo totale e i contributi versati dai lavoratori e dalle imprese. La spesa complessiva è pari a 22,7 miliardi di euro, 14,2 dei quali a carico dello Stato (62,4%).

Solo la cassa integrazione ordinaria e straordinaria ha le caratteristiche di uno schema assicurativo, dal momento che è normalmente interamente pagata dai contributi delle imprese e dei lavoratori e solo in questo periodo di crisi economica si registra un saldo negativo coperto dallo Stato, pari al 19,1%: a fronte di una spesa complessiva per prestazioni e contributi figurativo di 4,7 miliardi di euro, l'onere per le finanze pubbliche è stato pari a quasi 900 milioni.

La cassa integrazione in deroga - nata per estendere alle piccole imprese i sussidi per sospensione del lavoro - è, invece, quasi totalmente a carico della finanza pubblica e non sono comprensibili le ragioni per le quali i datori di lavoro e i lavoratori, solo in questo caso, sono esentati dal pagamento dei contributi (terminerà, secondo la legge di riforma 92/2012, nel 2016). A fronte di una spesa complessiva di 1,5 miliardi di euro, lo Stato ha coperto il 97,7% (1,5 miliardi).

Anche la spesa per l'indennità di mobilità che può essere concessa solo dopo le complesse procedure di licenziamento collettivo, pari a 2,8 miliardi, comporta una spesa a carico dello Stato del 79,1% (2,2 miliardi)

**Tavola 10 - Spesa per ammortizzatori sociali - Anno 2012** (milioni di euro e incidenza percentuale)

Trattamenti	Spesa per prestazioni (a)	Copertura per la contribuzione figurativa (b)	Totale spesa (a + b) = (c)	Contributi incassati (d)	Spesa a carico dello Stato (c - d)	
	Milioni di euro				Incidenza percentuale sulla spesa totale	
Cassa integrazione guadagni ordinaria	1.022	755	1.777	2.728	-951	-53,5
Cassa integrazione guadagni straordinaria	1.614	1.285	2.899	1.053	1.846	63,7
<b>Totale cassa integrazione</b>	<b>2.636</b>	<b>2.040</b>	<b>4.676</b>	<b>3.781</b>	<b>895</b>	<b>19,1</b>
Cassa integrazione guadagni straordinaria in deroga (1)	815	691	1.506	35	1.471	97,7
Trattamenti di mobilità	1.606	1.219	2.825	590	2.235	79,1
Trattamenti di disoccupazione (2)	7.528	6.211	13.739	4.148	9.591	69,8
<b>Totale</b>	<b>12.585</b>	<b>10.161</b>	<b>22.746</b>	<b>8.554</b>	<b>14.192</b>	<b>62,4</b>

(1) La copertura figurativa comprende la quota del 30% posta a carico delle Regioni, non evidenziata nella spesa per prestazioni.

(2) La spesa è stata così determinata: indennità di disoccupazione 5.029 mln. di euro a carico della Gestione Prestazioni Temporanee, 2.499 mln. di euro a carico della Gias.

Fonte: INPS

Il complesso dei trattamenti di disoccupazione ha un costo per prestazioni e contributi figurativi di 13,7 miliardi, 9,6 dei quali sono a carico dello Stato (69,8%). Ma, come si può osservare nella tabella successiva, vi sono profonde differenze tra le diverse tipologie di sussidio (*tavola 11*).

Anche se non sono disponibili i costi dettagliati per la contribuzione figurativa che sono pari a circa 6,2 miliardi, le indennità di disoccupazione si possono dividere in due gruppi:

totale dei contributi previdenziali dei lavoratori colpiti da questo regime. Essa incentiva anche la riqualificazione dei lavoratori nei periodi di inattività, cioè nelle ore non lavorate.

<sup>35</sup> *Le chômage partiel* presuppone la sopravvivenza del rapporto di lavoro, con un tempo di lavoro ridotto o azzerato a causa della sospensione temporanea dell'attività produttiva dell'impresa e prevede un'indennità corrisposta dallo Stato e integrata dall'impresa, limitata a un numero massimo di ore all'anno. Questa misura è in qualche modo simile alla cassa integrazione ordinaria, ma con una durata e un valore dell'indennità molto più contenuti. In Francia è poco utilizzata perché si privilegia lo stato di disoccupazione e l'*assurance chômage*, che libera le imprese e attiva le persone licenziate in attività di *workfare*. Dal 2009 è stato istituito un dispositivo di attività parziale di lunga durata alternativo al *chômage partiel*. Il *dispositif d'activité partielle de longue durée* prevede che l'impresa s'impegni a mantenere occupato il lavoratore con orario ridotto e a pagare il 75% della retribuzione lorda (non può essere inferiore al salario minimo).

- 1) trattamenti ordinari e a requisiti ridotti ai lavoratori non agricoli che determinano una spesa di 5,8 miliardi di euro, per il 31,8% a carico dello Stato grazie ai contributi versati dai datori di lavoro e dai lavoratori (3,9 miliardi);
- 2) trattamenti ordinari e speciali a favore dei lavoratori agricoli che determinano una spesa di 1,1 miliardi quasi interamente a carico dello Stato (87,3%) perché i contributi versati (solo per l'indennità ordinaria) sono pari a soli 135 milioni, mentre i trattamenti speciali sono interamente a carico della fiscalità;

E possibile intervenire sulla spesa per i trattamenti di disoccupazione, che rappresenta il 60,4% del totale e che probabilmente aumenterà ulteriormente in seguito all'allargamento della platea degli aventi diritto dell'ASPI e del mini-ASPI<sup>36</sup> e al prolungamento fino a 16 mesi della sua durata, razionalizzando e semplificando gli istituti.

Sarebbe opportuno, per ragioni di equità e per ridurre il costo degli ammortizzatori sociali, ricondurre i trattamenti per i lavoratori agricoli nell'ambito dell'ASPI e della mini-ASPI che sostituiscono l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola, quella non agricola con requisiti ridotti, l'indennità di disoccupazione speciale edile e l'indennità di mobilità (dal 1° gennaio 2017)<sup>37</sup>.

Inoltre, dovrebbero essere abolite le liste speciali e i lavoratori agricoli dovrebbero essere attivati come tutti gli altri disoccupati (iscrizione al Cpi e rilascio della dichiarazione di disponibilità al lavoro). Questo consentirebbe di farli rientrare nel percorso di fruizione delle politiche attive del lavoro. Dovrebbero essere aumentate anche le aliquote di contribuzione proporzionalmente alle giornate lavorate e questo potrebbe influire positivamente sugli abusi<sup>38</sup>.

**Tavola 11 - Spesa per trattamenti di disoccupazione (esclusi contributi figurativi) - Anno 2012** (milioni di euro e incidenza percentuale)

Trattamenti di disoccupazione	Spesa per prestazioni	Contributi incassati	Spesa a carico dello Stato (esclusi contributi figurativi)	
			Milioni di euro	Incidenza percentuale sulla spesa totale
Indennità ordinaria ai lavoratori non agricoli	3.332	3.925	-593	-17,8
Indennità ordinaria ai lavoratori agricoli	120	135	-15	-12,5
Indennità requisiti ridotti ai lavoratori non agricoli	632		632	100,0
Indennità requisiti ridotti ai lavoratori agricoli	6		6	100,0
Trattamenti speciali ai lavoratori agricoli (Legge 457/72)	592		592	100,0
Trattamenti speciali ai lavoratori agricoli (Legge 37/77)	347		347	100,0
<b>Totale a carico gestioni prestazioni temporanee</b>	<b>5.029</b>		<b>5.029</b>	<b>100,0</b>
Quota parte del trattamento di disoccupazione ordinaria art.31 c.1 L.451/94 e art.4 c.16 L.608/96	1.791		1.791	100,0
Altri trattamenti di disoccupazione	708	88	620	87,6

<sup>36</sup> Sulla base dei primi dati dell'INPS relativi al 2013, la spesa complessiva per l'ASPI (prestazioni e contributi figurativi) è pari a 5.156 milioni di euro, i contributi incassati sono 3.978 milioni e il saldo a carico dello Stato è pari 1.178 milioni. La spesa per il mini-ASPI è pari a 2.483 milioni di euro (1.447 per le sole prestazioni, mentre l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti ai lavoratori non agricoli che sostituisce ha comportato una spesa nel 2012 di 632 milioni), interamente a carico dello Stato perché non sono previsti contributi.

<sup>37</sup> L'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI) si rivolge a tutti quei lavoratori che si trovano in stato di disoccupazione involontaria, ricomprendendo fra questi tutti i lavoratori dipendenti del settore privato, con contratto a tempo indeterminato o determinato, i lavoratori extracomunitari con permesso di soggiorno non stagionale, i lavoratori che hanno presentato le dimissioni per giusta causa, i lavoratori sospesi a causa di crisi aziendale o occupazionale a carattere transitorio, gli apprendisti, i soci lavoratori di cooperativa con rapporto di lavoro subordinato, i lavoratori della Pubblica Amministrazione (ex art. 1 c.2 del D.Lgs. n.165/2001) con contratto di lavoro non a tempo indeterminato, il personale artistico, teatrale e cinematografico (ai sensi del R.D.L. 4 ottobre 1935, n.1827).

<sup>38</sup> I controlli dell'INPS nel 2012 sull'indennità di disoccupazione agricola (ordinaria e trattamenti speciali) hanno consentito "in via preliminare di bloccare le richieste di pagamento nel 10% delle domande complessivamente presentate (che sono state pari a 594.203), di cui il 16% sono state respinte in via definitiva". Cfr. INPS, *Rapporto annuale*, 2012, p. 421.

Trattamenti di disoccupazione	Spesa per prestazioni	Contributi incassati	Spesa a carico dello Stato (esclusi contributi figurativi)	
<b>Totale trattamenti ordinari e a requisiti ridotti ai lavoratori non agricoli</b>	<b>5.755</b>	<b>3.925</b>	<b>1.830</b>	<b>31,8</b>
<b>Totale trattamenti ai lavoratori agricoli</b>	<b>1.065</b>	<b>135</b>	<b>930</b>	<b>87,3</b>
<b>Totale trattamenti disoccupazione</b>	<b>7.528</b>	<b>4.148</b>	<b>3.380</b>	<b>44,9</b>

Fonte: INPS

Nel grafico successivo è riportato l'andamento storico della spesa complessiva per i trattamenti di mobilità e di disoccupazione – che dal 2017 saranno in gran parte unificati con la sola esclusione delle sussidi speciali ai lavoratori agricoli - rivolti ai lavoratori che hanno perso involontariamente il lavoro dal 2004 al 2013, sulla base dei dati di fonte INPS ed Eurostat (figura 18).

Lo scostamento fra i dati dei due istituti è modesto, per cui si deve ritenere che la spesa contabilizzata dall'Eurostat comprenda anche i contributi figurativi.

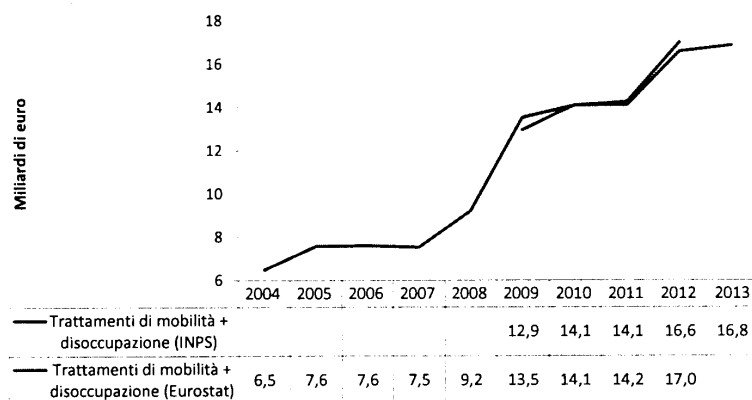
La spesa per gli ammortizzatori rivolti ai lavoratori licenziati segue i cicli economici aumentando del 17% dal 2004 al 2005, rimanendo sostanzialmente invariata fino al 2007, per più che raddoppiare fino al 2012 (+126%). Complessivamente dal 2004 al 2012 la spesa è più che triplicata (+162%) passando da 6,5 miliardi a 17 miliardi di euro.

Anche nel 2013 si registra una crescita, anche se minore rispetto a quella degli anni precedenti.

E' legittimo supporre alla luce degli andamenti precedenti, dell'allargamento della platea dei beneficiari e dell'allungamento della durata del trattamento previsti dalla nuova ASPI, che la spesa per i sussidi di disoccupazione, esclusa quella per la cassa integrazione, si assesterà intorno ai 17-18 miliardi di euro all'anno.

Tenendo conto che nel 2013 i contributi incassati sono stati pari a poco più di 5 miliardi, la spesa effettiva a carico delle finanze pubbliche sarà pari a circa 11,5 miliardi euro. E' una spesa non facilmente sostenibile se non si interverrà per ridurla attraverso le misure di razionalizzazione prima proposte e una riduzione dei tempi di permanenza nello stato di disoccupazione dei beneficiari degli ammortizzatori sociali.

Figura 18 - Spesa per trattamenti di mobilità e di disoccupazione (fonte INPS ed Eurostat) – Anni 2004-2013 (miliardi di euro)



Fonti: INPS ed Eurostat

### 3. La capacità d'intermediazione dei servizi pubblici e privati per il lavoro

L'efficacia dei servizi pubblici e privati per il lavoro nell'intermediazione tra domanda e offerta appare decisamente modesta: solo l'1,8% dei giovani che hanno cominciato a lavorare nel 2013 ha trovato l'attuale lavoro<sup>39</sup> attraverso i centri pubblici per l'impiego e il 5% ricorrendo alle agenzie private per il lavoro o agli altri intermediari pubblici e privati diversi dai Cpi (tavola 12).

Se complessivamente solo il 6,8% degli occupati ha trovato un lavoro attraverso i canali formali dell'intermediazione pubblica e privata, più di un terzo (36%) ha avuto maggiore successo attraverso parenti e amici, il 24,2% attraverso la richiesta diretta al datore di lavoro, il 9% iniziando un'attività lavorativa autonoma, e una quota significativa del 14,5% attraverso stage, tirocini e lavori di breve durata nella stessa impresa dove oggi lavorano.

Al di là delle giuste critiche sull'utilizzazione spesso impropria degli stagisti, il tirocinio è un canale per la ricerca di lavoro di successo che consente all'impresa di valutare effettivamente le capacità del candidato e che ha permesso nel 2013 di trovare un lavoro a una quota significativa di lavoratori (183 mila), superiore a quella intermediata congiuntamente da servizi pubblici e agenzie per il lavoro (85 mila). Occorre osservare a questo proposito che fra gli enti promotori dei tirocini vi sono i centri per l'impiego e, di conseguenza, è probabile che la quota intermediata indirettamente dai servizi pubblici sia più elevata dell'1,8%.

Solo il 2,7% degli occupati ha trovato un'occupazione attraverso Internet, il 4,5% attraverso un concorso pubblico e l'1,5% attraverso la segnalazione della propria scuola, università o centro di formazione.

Le maggiori differenze di genere sui canali utilizzati per trovare lavoro si riscontrano nel minore utilizzo da parte delle donne dei servizi pubblici e privati per il lavoro (6,3% , a fronte del 7,2% tra gli uomini), nella partecipazione a un concorso pubblico che è stato utilizzato dal 6,6% delle donne occupati e dal 2,6% degli uomini e nell'inizio di un'attività autonoma (6,7% tra le donne e 10,9% tra gli uomini). Una quota minore di donne ha trovato lavoro attraverso parenti e amici (35,3%), a fronte del 36,6% degli uomini).

**Tavola 12 – Occupati (15-64 anni) che hanno cominciato a lavorare nel 2013 per canale attraverso il quale hanno trovato l'attuale lavoro e sesso - Anno 2013 (valori assoluti e composizione percentuale)**

	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
	Valori assoluti			Composizione percentuale		
Annunci sul giornale	4.008	4.680	8.688	0,7	0,7	0,7
Via Internet	19.527	14.824	34.350	3,3	2,2	2,7
Diretta richiesta a un datore di lavoro	145.339	159.361	304.699	24,9	23,6	24,2
Parenti e/o amici	206.241	247.561	453.802	35,3	36,6	36,0
<b>Agenzia interinale o altra struttura di intermediazione (pubblica o privata) diversa da un Centro pubblico per l'impiego</b>	<b>26.971</b>	<b>36.100</b>	<b>63.071</b>	<b>4,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,0</b>
Precedenti esperienze (stage, tirocini, lavori di breve durata) nella stessa impresa dove oggi lavora	84.715	98.450	183.165	14,5	14,6	14,5
Segnalazione di una scuola, dell'università, di centri di formazione	9.617	9.005	18.622	1,6	1,3	1,5
Inizio di un'attività autonoma	39.303	73.910	113.214	6,7	10,9	9,0
Concorso pubblico (comprese le graduatorie per gli insegnanti)	38.617	17.608	56.225	6,6	2,6	4,5
Non sa	769	1.286	2.055	0,1	0,2	0,2
<b>Centro pubblico per l'impiego</b>	<b>9.590</b>	<b>12.724</b>	<b>22.314</b>	<b>1,6</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>
<b>Totale</b>	<b>584.696</b>	<b>675.509</b>	<b>1.260.205</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

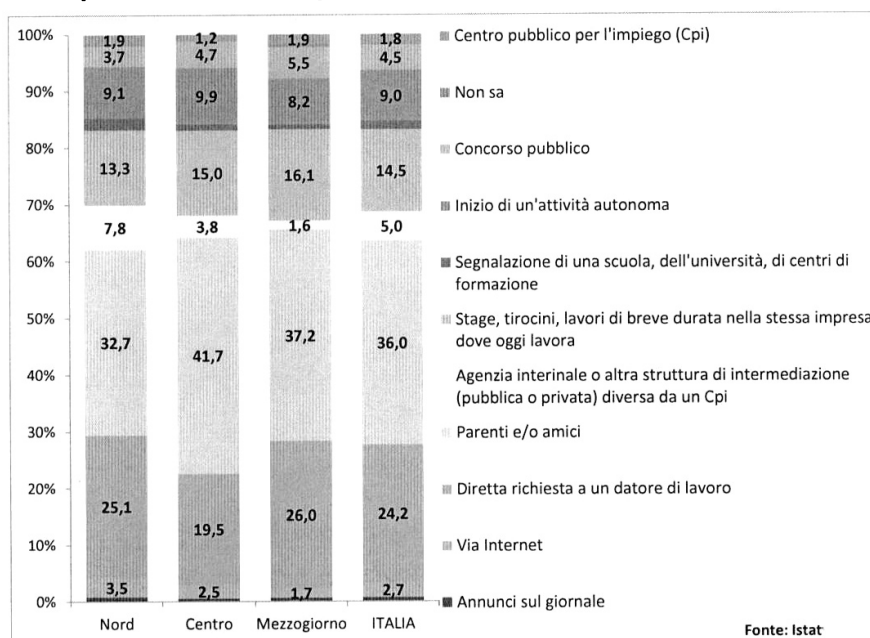
Fonte: Istat (Indagine sulle forze di lavoro)

I servizi pubblici e privati per il lavoro sono stati utilizzati per trovare l'attuale lavoro maggiormente nelle regioni del Nord (9,7%; 7,8% attraverso le agenzie private per il lavoro e 3,5% con i Cpi) rispetto a quelle del Centro (5%; 3,8% con le APL e 2,5% con i Cpi) e del Mezzogiorno (3,5%; 1,6% con le APL e 1,7% con i Cpi), mentre il ricorso a parenti e amici è maggiore nel Centro (41,7%) rispetto al Mezzogiorno (37,2%) e al Nord (32,7%) (figura 19).

<sup>39</sup> E' chiesto all'intervistato (domanda C59) se ha trovato l'attuale lavoro attraverso un centro pubblico per l'impiego (ex ufficio di collocamento) e, in caso di risposta negativa, (domanda C59AA) quale tra le 9 modalità è stata più utile per trovare l'attuale lavoro (possono indicarne solo una). Cfr. Istat, *Questionario della rilevazione sulle forze di lavoro*, versione SISTAN, 2013.

Lo stage come veicolo per trovare lavoro ha avuto maggiore successo nel Mezzogiorno (16,1%) rispetto al Centro (15%) e al Nord (13,3%), mentre la richiesta diretta a un datore di lavoro è scarsamente diffusa nelle regioni centrali (19,5%) rispetto al resto del Paese (25,1% nel Nord e 26% nel Mezzogiorno).

**Figura 19 – Occupati (15-64 anni) che hanno cominciato a lavorare nel 2013 per canale attraverso il quale hanno trovato l'attuale lavoro e ripartizione - Anno 2013 (composizione percentuale)**



Le informazioni precedenti sui canali utilizzati dall'intera platea dei lavoratori italiani per trovare la loro attuale occupazione rappresentano i comportamenti medi, ma se segmentiamo la popolazione in cluster più ristretti, per esempio per titolo di studio, le evidenze cambiano radicalmente.

Nel grafico successivo sono presi in considerazioni gli occupati segmentati per titolo di studio e per canale utilizzato (figura 20).

I centri pubblici per l'impiego sono utilizzati maggiormente dagli occupati con il più basso livello d'istruzione (fino alla licenza media) (2,3%), mentre valori più bassi si registrano tra le due tipologie di diplomati (1,6%) e tra i laureati (1,1%).

Una più elevata quota di diplomati con il diploma di qualifica ha trovato lavoro attraverso le agenzie private (7,7%) rispetto ai diplomati con il titolo d'istruzione secondaria superiore (5,4%), i lavoratori con la sola licenza media (5%) e i laureati (3,3%).

Ma le differenze più evidenti si registrano tra coloro che hanno trovato lavoro attraverso parenti e amici: da un quinto tra i laureati (20,1%) a quasi la metà tra coloro che hanno al massimo conseguito la licenza media (43,5%).

Diversamente da quanto sarebbe atteso sulla base di alcuni stereotipi giornalistici, le persone con le migliori competenze professionali usano in modo contenuto le amicizie e i familiari e si affidano con maggiore successo ai canali formali dove, tendenzialmente, si compete per il merito, mentre le persone praticamente analfabete possono trovare un lavoro solo se si affidano ai canali informali o ai servizi per l'impiego.

Analoghe differenze si osservano nella partecipazione a concorsi pubblici che, ovviamente, sono utilizzati per trovare lavoro dal 15,1% dei laureati e solo dal 3,1% dei lavoratori con il diploma d'istruzione secondaria superiore.

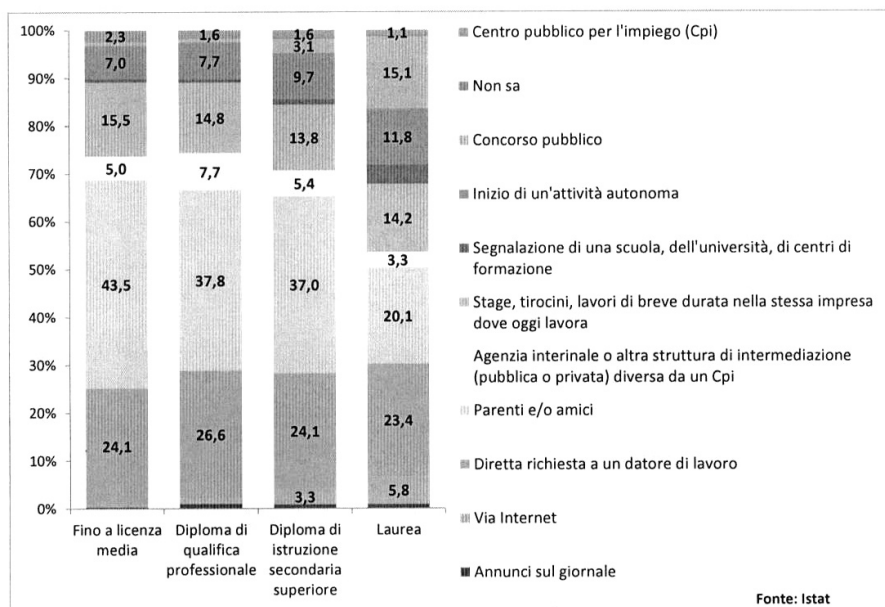
Internet è usato con successo per trovare l'attuale lavoro dal 5,8% dei laureati, a fronte del 3,3% dei diplomati di scuola secondaria superiore, dall'1,1% dei diplomati con la qualifica professionale e dallo 0,8% degli occupati con al massimo la licenza media.

Occorre osservare che non vi sono differenze significative in relazione al livello d'istruzione per quanto riguarda l'efficacia degli stage nella ricerca del lavoro (dal 15,5% degli occupati con al massimo la licenza



media al 14,2% dei laureati), così come nella richiesta diretta al datore di lavoro (dal 24,1% degli occupati con al massimo la licenza media al 23,4% dei laureati). Infine, è più elevata la quota di laureati che inizia un'attività autonoma (11,8%), probabilmente attraverso l'apertura di uno studio professionale, rispetto a quella delle persone che non hanno completato la scuola dell'obbligo (7%).

**Figura 20 – Occupati (15-64 anni) che hanno cominciato a lavorare nel 2013 per canale attraverso il quale hanno trovato l'attuale lavoro e titolo di studio - Anno 2013 (composizione percentuale)**



Il confronto europeo può essere effettuato analizzando la percentuale di occupati dipendenti che hanno trovato l'attuale lavoro negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego<sup>40</sup>.

Come si può osservare nel grafico e nella tabella successivi, il valore di questo indicatore per l'Italia è tra i più bassi in Europa (2%) a fronte di una media europea dell'8,9% (figura 21 e tavola 13). Valori più elevati si osservano in Croazia (22,4%), Finlandia (16,1%), Svezia (14,2%), Germania (8,3%), Francia (8%) e Regno Unito (6,7%). Il valore molto basso di questo indicatore per l'Olanda (1,5%), inferiore anche a quello italiano, si spiega, come è stato osservato precedentemente, dalle politiche di questo paese che esternalizzano ai soggetti privati gran parte dell'erogazione delle politiche del lavoro e dall'alta percentuale di lavoratori intermediati dalle agenzie private di lavoro temporaneo (vedi paragrafo 3.2).

E utile analizzare anche i valori assoluti degli occupati dipendenti intermediati dai PES nel 2013: 33 mila su 1,7 milioni in Italia, 417 mila su 5 milioni in Germania, 268 mila su 4 milioni nel Regno Unito e 243 mila su 3 milioni in Francia. Nei grandi paesi europei il numero delle persone che trovano lavoro attraverso i centri pubblici per l'impiego è rilevante, soprattutto se confrontato con la quota di disoccupati che si rivolgono effettivamente ai PES (vedi tavola 16), mentre in Italia è relativamente insignificante.

<sup>40</sup> Occupati dipendenti che hanno trovato lavoro con il "coinvolgimento dell'ufficio di collocamento pubblico in qualsiasi momento della ricerca dell'attuale lavoro" (*Involvement of the public employment office at any moment in finding the present job*) e che hanno iniziato il lavoro negli ultimi 12 mesi (*Purpose: to assess the impact/effectiveness of public employment offices*). Il coinvolgimento dell'ufficio di collocamento pubblico deve essere effettivo, cioè deve aver contribuito a trovare l'attuale lavoro. L'ufficio deve aver messo in contatto il datore di lavoro e il lavoratore, informando l'uno dell'esistenza dell'altro. "Mettere in contatto" deve essere interpretato estensivamente e comprende anche i lavori trovati attraverso il sito web dell'ufficio di collocamento. Viceversa, non si considera coinvolgimento effettivo quando l'azione dell'ufficio di collocamento pubblico è stata solo quella d'inviare la persona a un corso di formazione o a qualsiasi altra attività finalizzata a migliorare le sue competenze, anche se queste attività gli hanno consentito di trovare un'occupazione, ma senza mettere la persona in contatto con l'attuale datore di lavoro. Eurostat, *EU Labour Force Survey Explanatory notes*, 2012, WAYJFOUN, p. 43.

Durante il periodo di crisi, dal 2008 al 2013, la quota degli occupati dipendenti intermediati dai servizi pubblici aumenta di oltre un punto percentuale nella media dell'Unione europea, in Francia, in Svezia e in gran parte dei paesi dell'Est europeo, mentre subisce una flessione di quasi 4 punti in Germania, di un punto in Italia e di sette decimi di punto nel Regno Unito.

Figura 21 – Occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego, nei paesi dell'Unione europea – Anni 2008 e 2013 (incidenza percentuale sul totale degli occupati dipendenti che hanno iniziato l'attuale lavoro negli ultimi 12 mesi)

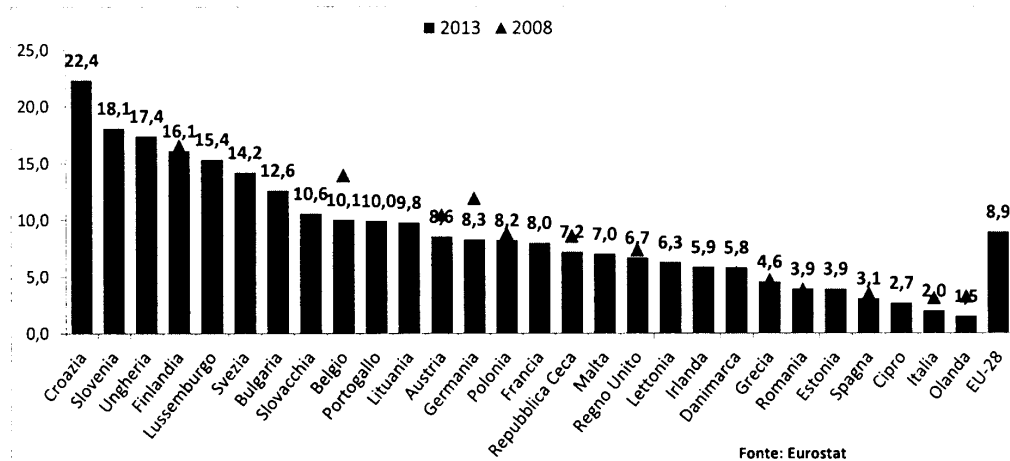


Tavola 13 – Occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i PES, nei paesi dell'Unione europea – Anni 2008 e 2013 (valori assoluti in migliaia e incidenza percentuale sul totale degli occupati dipendenti che hanno iniziato l'attuale lavoro negli ultimi 12 mesi)

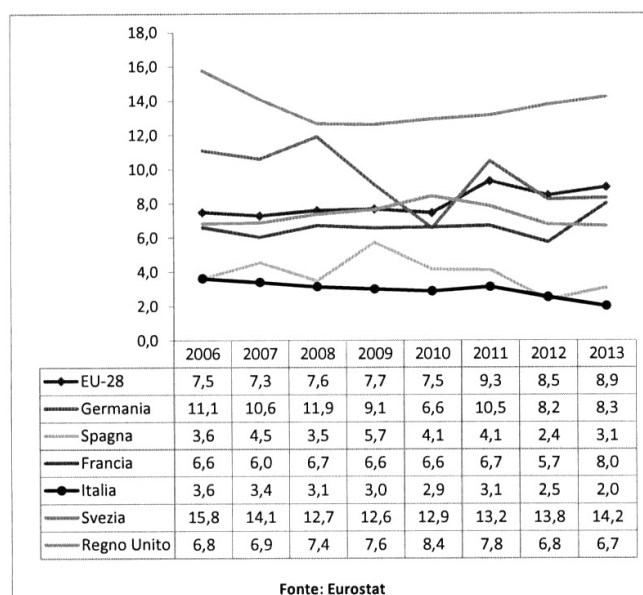
	2008		2013		Variazione 2008/13		Punti percentuali
	v.a. in migliaia	% sul totale occupati dipendenti	v.a. in migliaia	% sul totale occupati dipendenti	v.a. in migliaia	%	
EU-28	2.255,3	7,6	2.205,3	8,9	-50,0	-2,2	1,3
Austria	61,5	10,5	49,5	8,6	-12,0	-19,5	-1,9
Belgio	73,0	13,9	44,5	10,1	-28,5	-39,0	-3,8
Bulgaria	24,2	6,9	33,8	12,6	9,6	39,7	5,7
Cipro	1,1	1,9	1,4	2,7	0,3	27,3	0,8
Repubblica Ceca	41,5	8,6	29,8	7,2	-11,7	-28,2	-1,4
Germania	619,2	11,9	417,5	8,3	-201,7	-32,6	-3,6
Danimarca	35,1	5,3	31,1	5,8	-4,0	-11,4	0,5
Estonia	1,9	2,1	3,5	3,9	1,6	84,2	1,8
Spagna	120,9	3,5	65,4	3,1	-55,5	-45,9	-0,4
Finlandia	77,1	16,5	68,3	16,1	-8,8	-11,4	-0,4
Francia	252,4	6,7	243,4	8,0	-9,0	-3,6	1,3
Grecia	15,0	4,7	10,7	4,6	-4,3	-28,7	-0,1
Croazia	19,8	14,2	27,0	22,4	7,2	36,4	8,2
Ungheria	43,0	9,1	95,5	17,4	52,5	122,1	8,3
Irlanda	17,7	5,3	13,2	5,9	-4,5	-25,4	0,6
<b>Italia</b>	<b>71,5</b>	<b>3,1</b>	<b>33,1</b>	<b>2,0</b>	<b>-38,4</b>	<b>-53,7</b>	<b>-1,1</b>
Lituania	10,7	5,5	19,2	9,8	8,5	79,4	4,3
Lussemburgo	1,7	9,8	3,8	15,4	2,1	123,5	5,6
Lettonia	3,4	2,1	8,5	6,3	5,1	150,0	4,2
Malta	0,8	4,9	1,3	7,0	0,5	62,5	2,1
Olanda	35,6	3,3	16,0	1,5	-19,6	-55,1	-1,8
Polonia	189,8	8,8	126,6	8,2	-63,2	-33,3	-0,6
Portogallo	36,4	6,4	47,2	10,0	10,8	29,6	3,6
			36				

	2008		2013		Variazione 2008/13		
	v.a. in migliaia	% sul totale occupati dipendenti	v.a. in migliaia	% sul totale occupati dipendenti	v.a. in migliaia	%	Punti percentuali
Romania	19,4	3,8	13,3	3,9	-6,1	-31,4	0,1
Svezia	109,7	12,7	119,6	14,2	9,9	9,0	1,5
Slovenia	20,2	15,4	16,2	18,1	-4,0	-19,8	2,7
Slovacchia	18,0	7,4	18,7	10,6	0,7	3,9	3,2
Regno Unito	334,9	7,4	267,7	6,7	-67,2	-20,1	-0,7

Fonte: Eurostat (*Labour Force Survey*)

Mediamente nei 28 paesi dell'Unione europea si osserva che durante la crisi economica, a partire dal 2011, si registra un aumento della quota di dipendenti intermediati dai servizi pubblici di poco meno di due punti percentuali (*figura 22 e tavola A2 dell'allegato statistico*). Prendendo in considerazione il periodo più lungo dal 2006 al 2013, la quota di dipendenti intermediati dai PES aumenta di più di un punto percentuale nella media europea e di un punto in Francia, è sostanzialmente stabile nel Regno Unito, diminuisce negli altri paesi presi in considerazione e in particolare in Italia con una flessione di quasi due punti percentuali dal 3,6% (75 mila unità) del 2006 al 2% (33 mila) del 2013.

**Figura 22 – Occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego, in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2006-2013** (incidenza percentuale sul totale degli occupati dipendenti che hanno iniziato l'attuale lavoro negli ultimi 12 mesi)

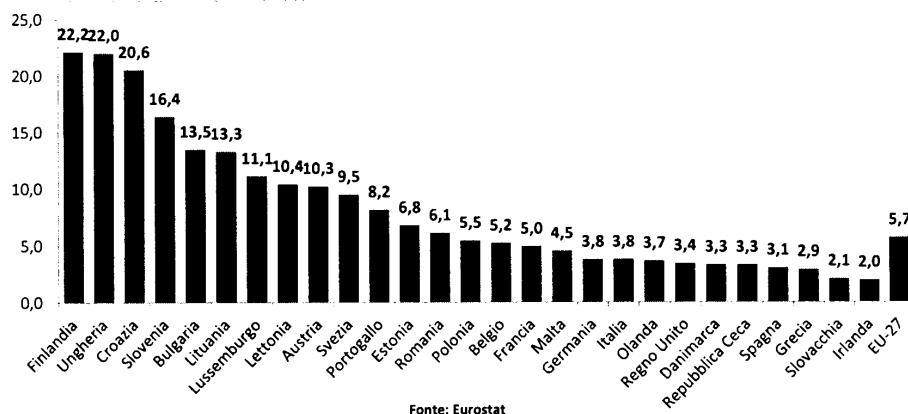


Il numero medio di occupati dipendenti intermediati per addetto ai PES è un altro indicatore che segnala il livello d'efficacia dei servizi pubblici per l'impiego: a fronte della media europea di 5,7 intermediati per addetto, il valore più basso si registra in Irlanda (2:1) e quello più elevato in Finlandia (22:1), mentre in Austria e Svezia questo rapporto è pari a 10:1 (*figura 23*).

In Italia ogni operatore intermedia mediamente 3,8 occupati, valore questo inferiore alla media europea e a quello della Francia (5:1), ma allineato a quello dei due grandi paesi che investono maggiormente nel personale dei servizi pubblici per l'impiego come la Germania (3,8:1) e il Regno Unito (3,4:1).

Occorre tenere presente che il valore di questo indicatore è influenzato dalla diversa composizione degli addetti tra amministrativi e operatori a contatto diretto con gli utenti e dalle funzioni che svolgono nell'assistenza ai soli disoccupati o anche nelle attività di preselezione dei candidati per le imprese e nella gestione ed erogazione dei sussidi di disoccupazione.

**Figura 23 – Occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego in rapporto al numero degli addetti ai PES, in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2013 (valori assoluti)**



L'informazione sul numero medio di dipendenti intermediati sul totale e da ogni addetto è insufficiente per misurare la qualità dei servizi pubblici per l'impiego ed è necessario valutare anche a quale costo si ottengono i risultati analizzati precedentemente.

Se si prende in considerazione la spesa complessiva per i servizi per l'impiego - costituita prevalentemente dalle retribuzione degli addetti - e quella per le politiche attive per ogni singolo occupato intermediato dai PES nel 2011, risulta che il costo medio per singolo intermediato nell'Unione europea è pari a 36 mila euro, ma con variazioni elevate tra gli Stati membri: da 169 mila euro della Danimarca a 3 mila della Bulgaria (figura 24 e tavola 14).

In Italia il costo medio per ciascuno dei 58 mila intermediati nel 2011 è tra i più elevati (93 mila euro) a fronte degli 80 mila euro che la Francia spende per ciascuno dei suoi 232 mila intermediati, ai 37 mila euro della Germania per ciascuno di suoi 560 mila occupati che hanno trovato lavoro attraverso i servizi pubblici e ai 24 mila euro del Regno Unito per ognuno dei 301 mila intermediati dai suoi *jobcentre plus*. In Italia il costo medio per intermediato aumenta di poco rispetto al 2008 (0,8%), anche per la flessione di questa spesa per le politiche del lavoro, mentre nella media europea si registra una flessione dell'1,3%.

Facendo riferimento all'indicatore del grafico precedente, in Italia per ottenere il risultato di 3,8 intermediati per addetto ai servizi occorre spendere, soprattutto per incentivi alle imprese che assumono e per formazione, 93 mila euro, mentre nel Regno Unito per lo stesso risultato (3,4 intermediati per addetto) si spende quattro volte di meno (24 mila euro), in prevalenza per avere un numero adeguato di operatori.

Se si prende in considerazione solo la spesa per i servizi per il lavoro, non sorprende che il costo medio per intermediato in Italia sia tra i più bassi (circa 10 mila euro) a fronte di 16 mila euro in Francia e nel Regno Unito e 13 mila euro in Germania, a causa del modestissimo numero di addetti dei Cpi che costano nel 2011 circa 490 milioni a fronte degli oltre 9 miliardi della Germania, dei circa 6 miliardi del Regno Unito e dei 5 miliardi della Francia. Questo costo medio per intermediato diminuisce rispetto al 2008 in maniera insignificante nella media europea (-0,3%), subisce una flessione del 13,5% in Italia e un aumento del 38,9% in Francia, del 28,9% in Germania e del 15,9% nel Regno Unito.

Infine il costo medio complessivo delle politiche per il lavoro, comprensive dei sussidi di disoccupazione, per dipendente intermediato raggiunge in Italia nel 2011 il valore più elevato (464 mila euro) a causa dell'alto livello della spesa (27 miliardi) e del basso numero degli occupati che hanno trovato lavoro attraverso i Cpi (58 mila). Valori altrettanto elevati per questo indicatore si registrano in Irlanda (435 mila euro), Spagna (372 mila euro), Olanda (372 mila euro), Danimarca (303 mila euro), Grecia (247 mila euro) e Francia (200 mila euro), mentre il costo complessivo per singolo intermediato è pari a solo a 85 mila euro in Germania e a meno della metà nel Regno Unito (41 mila euro). E' importante osservare che questo costo medio per intermediato aumenta del 10,2% nella media dell'Unione europea, di una percentuale simile in Germania (10,1%), del 39% nel Regno Unito, del 29% in Francia, del 59,3% in Spagna e del 71,9% in Italia passando da 270 mila a 464 mila euro.

XVII LEGISLATURA — XI COMMISSIONE — SEDUTA DEL 30 SETTEMBRE 2014

Figura 24 – Spesa per servizi per l'impiego e politiche attive (categorie 1-7) in rapporto al numero di occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego, nei paesi dell'Unione europea – Anno 2011 (migliaia di euro)

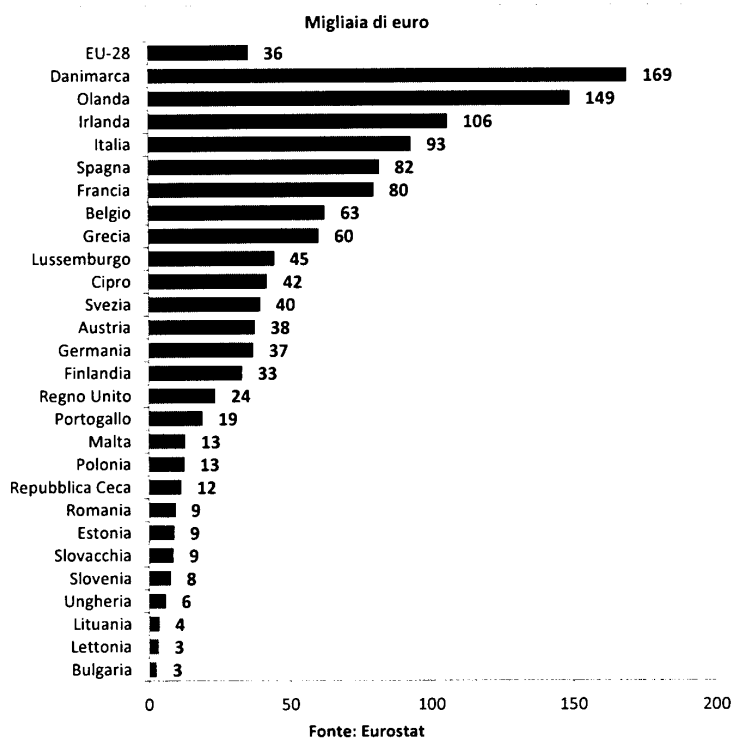


Tavola 14 – Spesa per servizi per tipologia d'intervento in rapporto al numero di occupati dipendenti (15 anni e oltre) che hanno trovato l'attuale lavoro iniziato negli ultimi 12 mesi attraverso i servizi pubblici per l'impiego, nei paesi dell'Unione europea – Anni 2008 e 2011 (euro e variazione percentuale)

	Servizi per il lavoro	Servizi + misure (politiche attive)	Totale politiche del lavoro	Servizi per il lavoro	Servizi + misure (politiche attive)	Totale politiche del lavoro	Servizi per il lavoro	Servizi + misure (politiche attive)	Totale politiche del lavoro
	2008			2011			Variazione 2008/11		
	Euro per dipendente intermedio						%		
EU-28	11.031	35.982	89.296	11.002	35.522	98.373	-0,3	-1,3	10,2
Austria	7.464	31.121	84.330	9.245	37.626	101.544	23,9	20,9	20,4
Belgio	9.350	33.254	127.965	15.524	62.516	214.276	66,0	88,0	67,4
Bulgaria	753	4.447	6.642	624	2.712	9.462	-17,1	-39,0	42,4
Cipro	5.344	22.487	83.391	4.020	42.112	126.207	-24,8	87,3	51,3
Danimarca	15.591	80.107	160.844	44.191	169.303	303.167	183,4	111,3	88,5
Estonia	2.766	5.711	23.756	3.228	8.994	28.460	16,7	57,5	19,8
Finlandia *	2.746	18.840	51.203	4.176	33.057	82.772	52,1	75,5	61,7
Francia	15.872	65.078	155.371	22.039	79.906	200.453	38,9	22,8	29,0
Germania	12.633	33.149	76.900	16.284	37.048	84.664	28,9	11,8	10,1
Grecia **	1.802	24.209	97.934	2.763	60.369	247.030	53,3	149,4	152,2
Irlanda	22.074	77.614	213.797	17.140	106.181	435.408	-22,4	36,8	103,7
<b>Italia</b>	<b>9.751</b>	<b>92.548</b>	<b>270.118</b>	<b>8.438</b>	<b>93.297</b>	<b>464.331</b>	<b>-13,5</b>	<b>0,8</b>	<b>71,9</b>
Lettonia	3.630	8.906	32.300	329	3.392	6.331	-90,9	-61,9	-80,4
Lituania	2.349	7.277	11.936	1.152	3.730	7.905	-51,0	-48,7	-33,8
Lussemburgo	10.389	87.716	207.767	4.600	44.553	99.996	-55,7	-49,2	-51,9
Malta	9.460	13.061	36.222	8.917	12.916	38.438	-5,7	-1,1	6,1
Olanda	50.576	171.021	387.204	50.699	149.287	372.458	0,2	-12,7	-3,8
Polonia	1.681	10.640	17.316	2.544	12.604	21.783	51,3	18,5	25,8

ALLEGATO 4

## **Indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati.**

### **Audizione presso la XI Commissione del Professor Michele Colasanto**

Roma, 30 settembre 2014

**L'AGENZIA DEL LAVORO: STRUTTURA E FUNZIONAMENTO**

L'**Agenzia del lavoro** della Provincia autonoma di Trento è la struttura provinciale incaricata di attuare le politiche attive e passive in materia di lavoro adottate dalla Giunta provinciale. E' dotata di autonomia gestionale, amministrativa e contabile e da essa dipendono i dodici Centri per l'impiego distribuiti sul territorio, attraverso i quali, oltre agli adempimenti amministrativi relativi alla tenuta delle diverse liste di lavoratori, eroga i servizi per l'impiego.

L'Agenzia è nata nel 1983 a seguito del periodo di forte crisi economico - occupazionale che ha interessato anche il territorio trentino tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 ed è stata strutturata in modo tale da rendere l'Agenzia un laboratorio provinciale di idee e di confronto tra le parti sociali in materia di politiche del lavoro.

La peculiarità di Agenzia del lavoro, infatti, sta nella sua **governance**: il consiglio di amministrazione è composto da rappresentanti dell'Amministrazione provinciale e da rappresentanti delle Parti sociali. In particolari è composto da:

- due esperti in materia di lavoro proposti dall'assessore al quale è affidata la materia del lavoro, uno dei quali con funzione di presidente;
- due funzionari della Provincia;
- tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali
- tre rappresentanti degli imprenditori

Partecipa alle riunioni anche la consigliera di parità nel lavoro.

Inoltre, fermo restando la citata autonomia, al fine di coordinare le politiche del lavoro, finalizzate a creare occupabilità, con le politiche industriali mirate a creare occupazione, Agenzia del lavoro è stata collocata con la nuova legislatura, nell'ambito del Dipartimento provinciale competente sia in materia di lavoro che di sviluppo economico.

**IL DOCUMENTO DEGLI INTERVENTI DI POLITICA DEL LAVORO**

Lo strumento di programmazione con cui la Provincia autonoma di Trento pianifica le politiche del lavoro è il "**documento degli interventi di politica del lavoro**" adottato dalla Giunta provinciale, su proposta della Commissione provinciale per l'impiego<sup>1</sup> con l'assistenza tecnica dell'Agenzia del lavoro, la quale è deputata a darne anche concreta attuazione.

Proprio per le sue competenze operative, Agenzia del lavoro matura quotidianamente la concreta percezione della realtà del mercato del lavoro e di conseguenza è il soggetto che supporta tecnicamente sia la Commissione per l'impiego che la Giunta, con un'inevitabile ruolo propositivo.

<sup>1</sup>La **Commissione provinciale per l'impiego** è un altro organismo paritetico, titolare del compito di definire e proporre alla Giunta le politiche del lavoro. Essa è composta da:

- l'assessore provinciale competente in materia del lavoro, con funzioni di presidente;
- i dirigenti dei servizi industria, lavoro, addestramento e formazione professionale e dell'Agenzia del lavoro;
- sei rappresentanti degli imprenditori di cui uno del settore industriale, uno del settore commercio, uno del settore agricolo, uno del settore artigianato, uno del settore turismo, designati dalle organizzazioni sindacali e professionali provinciali di categoria maggiormente rappresentative, ed uno della cooperazione, designato dall'organizzazione provinciale maggiormente rappresentativa del settore;
- sei rappresentanti dei lavoratori designati, due per ciascuna, dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative che organizzano lavoratori destinatari degli interventi della commissione provinciale per l'impiego;
- la consigliera di parità.

Per l'elaborazione del Documento degli interventi di politica del lavoro, la Commissione provinciale per l'impiego si avvale dell'assistenza tecnica di Agenzia del lavoro ed in particolare dell'**Osservatorio del mercato del lavoro**, un ufficio che effettua il monitoraggio degli iscritti ai Centri per l'impiego, degli interventi di politica del lavoro erogati (numero di lavoratori coinvolti e impatto finanziario) e gli effetti sull'occupazione di alcune politiche del lavoro.

Si evidenziano alcuni dati risultanti da un'**analisi di placement** effettuata dalla Provincia autonoma di Trento. I percorsi strutturati di durata variabile dalle 200 alle 600 ore procapite a cui hanno preso parte nel periodo 2010-2014 giovani con meno di 25 anni sono risultati 75 a cui hanno partecipato 1.123 disoccupati giovani (di cui il 42% donne). Gli esiti di tali percorsi sono stati più che soddisfacenti, con una rioccupazione al termine quasi del 40% dei partecipanti. Oltre a tali azioni di formazione professionale "strutturata" sono stati realizzati dal 2010 al 2014 anche 312 percorsi di prima sensibilizzazione e formazione di breve durata – denominati "pronti a ripartire - a cui hanno preso parte 1.084 giovani di età inferiore ai 25 anni (di cui il 32% donne). I risultati di questi percorsi sono riferibili per lo più a finalità, peraltro pienamente conseguite, di riattivazione motivazionale dei lavoratori e di reinserimento nei percorsi più strutturati di formazione e orientamento.

La Provincia autonoma di Trento ha effettuato inoltre uno **studio sull'impatto dei servizi di formazione** erogati. Nel 2013, l'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche (Irvapp) su incarico della Provincia autonoma di Trento ha misurato l'effetto occupazionale di 64 corsi di formazione di lunga durata (ossia tra i due e i sei mesi), riservati a disoccupati iscritti ai centri per l'impiego, riguardanti venti diverse figure professionali qualificate (come, ad esempio, elettricisti, termoidraulici, pizzaioli, macellai, addetti alle vendite, addetti alla contabilità), finanziati su fondi Fse (Fondo sociale europeo) e attuati nel 2010. Lo studio evidenzia che dal settimo al quindicesimo mese dopo l'inizio dei corsi, i soggetti formati posseggono una probabilità maggiore di essere occupati rispetto a quella dei non partecipanti. In particolare, l'analisi fa vedere che, a un anno dall'inizio dei corsi, la probabilità che un formato abbia trovato un nuovo impiego è in percentuale statisticamente rilevante superiore a quella che avrebbe sperimentato se non avesse preso parte al corso..

Il Documento degli interventi di politica del lavoro raccoglie in un unico testo tutti gli interventi di politica del lavoro approvati dalla Provincia. Attualmente gli interventi sono 38 e si possono raggruppare in:

- servizi per l'impiego
- formazione
- incentivi per l'occupazione (sia per l'assunzione che per l'imprenditoria)
- progetti speciali rivolti a giovani, donne, disabili e svantaggiati
- politiche passive.



**SERVIZIO DI INCONTRO DOMANDA OFFERTA**

In provincia di Trento, i dodici Centri per l'impiego svolgono da sempre il servizio di supporto all'incontro domanda offerta di lavoro, con personale specializzato, ereditata da uno specifico servizio dell'Agenzia del lavoro prima della delega dallo Stato delle competenze dei Centri per l'impiego.

L'incidenza sul mercato del lavoro complessivo di questo servizio è di difficile misurazione.

La situazione dei centri per l'impiego trentini è la seguente:

- il sistema amministrativo che registra le assunzioni conteggia, annualmente, circa 130.000 eventi (134.991 nel 2011 e 131.734 nel 2012);
- una ricerca effettuata nell'anno 2009 nella nostra provincia ha evidenziato che le persone che effettivamente si muovono nel mercato del lavoro per cercare di occupare dei posti di lavoro vacanti, sono poco più della metà degli avviati;
- se consideriamo questo dato valido anche per l'anno 2013, 2014, le 4.631 posizioni ricercate gestite dalle strutture dell'Agenzia del lavoro, rapportate alla metà delle 125.855 assunzioni registrate nell'anno, forniscono un valore di penetrazione del servizio pari a circa il 7,3%.

**GLI INTERVENTI PIU' INNOVATIVI****1. La delega in materia di ammortizzatori sociali**

Sulla base dell'Accordo di Milano del 30 settembre 2009, il comma 124 della legge n. 191/2009 ha delegato alle province autonome di Trento e di Bolzano le funzioni in materia di gestione di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità, da esercitare sulla base di conseguenti intese con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per coordinare e raccordare gli interventi, ivi compresa la possibilità di avvalersi dell'INPS sulla base di accordi con quest'ultimo. Il comma prevede inoltre la possibilità di regolare la materia con particolare riguardo ai criteri di accesso, utilizzando risorse aggiuntive del bilancio provinciale.

Le ragioni della delega e della stessa esperienza della manovra anticrisi risiedono nella volontà di realizzare una serie di interventi che possano dare agli ammortizzatori sociali, anche su base locale, un carattere di tipo universalistico, ma al tempo stesso responsabile.

La responsabilità investe in particolare i singoli percettori di benefici che sono chiamati a corrispondere a tutte le opportunità offerte per migliorare la propria professionalità e la propria autonomia personale e facilitare così le probabilità di ricollocarsi in modi e tempi adeguati nel mercato del lavoro. Si tratta in altri termini di subordinare le politiche passive a quelle attive, reinterpretando queste ultime in chiave di attivazione di ogni lavoratore, ovvero di mobilitazione di tutte le risorse personali per rispondere a ciò che viene chiamata "condizionalità" e che comporta il rischio di una sospensione o di una decadenza dal beneficio in presenza di comportamenti non sufficientemente responsabili quando non opportunistici. La delega in materia di ammortizzatori sociali, valorizza altresì l'accentramento in un unico soggetto (Agenzia del lavoro) delle politiche passive con quelle attive e rafforza pertanto i legami tra essa e INPS, consentendo di dare sempre più concreta attuazione a tale rapporto di condizionalità e realizzando regole e interventi funzionali a rendere effettivo il diritto al lavoro.

In quest'ottica, si evidenzia che Agenzia del lavoro ha da subito dato attuazione ai **livelli essenziali delle prestazioni** previsti dal decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, per i beneficiari di ammortizzatori sociali e per tutti i disoccupati.

Alla luce di queste premesse, la delega alla gestione degli ammortizzatori sociali è stata declinata in quattro tipi di prestazione: il reddito di attivazione, il reddito di continuità, il reddito di qualificazione ed il reddito di garanzia.

#### 1. Reddito di attivazione

Il reddito di attivazione, nella prima fase attuativa, permette di anticipare l'entrata a regime della riforma Fornero in materia di ammortizzatori sociali, superando la fase transitoria e di estendere la tutela prevista per i beneficiari di MiniASpi.

In particolare, il reddito di attivazione prolunga la tutela dell'ASpI, da 14 a 18 mesi per gli over 54 anni, da 8 a 10 mesi per gli under 50 (e da 10 a 11 mesi per i lavoratori licenziati nel 2015) e prolunga, raddoppiandola, la tutela della MiniASpI entro il limite massimo di tre mesi.

Il termine attivazione vale per tutti i lavoratori e fa riferimento alla necessità che l'erogazione del sostegno al reddito sia finalizzata alla partecipazione a schemi di politiche attive al fine di reinserirsi nel mercato del lavoro.

In data 14 ottobre 2013 è stata sottoscritta la Convenzione tra la Provincia autonoma di Trento e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed è in corso di sottoscrizione la convenzione operativa con l'INPS, che provvederà ad erogare il reddito di attivazione agli aventi diritto indicati dalla Provincia al termine dell'ASpI o della MiniASpI.

La copertura previdenziale per i beneficiari del reddito di attivazione potrà essere realizzata sotto forma di previdenza integrativa a valere su fondi regionali già stanziati.

#### 2. Reddito di continuità.

Si tratta di salvaguardare gli istituti della Cassa Integrazione ed anzi di valorizzarli ancora di più, in quanto sono a garanzia della continuità dell'occupazione e della salvaguardia del capitale umano dell'impresa. Il reddito di continuità è destinato a sostenere il reddito dei lavoratori sospesi.

#### 3. Reddito di qualificazione a favore dei giovani

Accanto ai lavoratori privi dei requisiti necessari, l'altra grande categoria senza protezione sociale ai fini dell'occupazione è quella dei giovani che, usciti dal sistema scolastico/formativo, faticano a trovare un contratto di lavoro stabile.

Per questa ragione, dal 2013 esiste in provincia di Trento il reddito di qualificazione, un'indennità erogata dall'Agenzia del Lavoro ai giovani fino a 35 anni di età compiuti che, al fine di acquisire un titolo di studio, concordano con il datore di lavoro privato la sospensione totale o la riduzione di almeno il 50 % dell'attività lavorativa.

L'importo del reddito di qualificazione è pari ad € 600,00 mensili nel caso di totale sospensione non retribuita dell'attività lavorativa. L'importo è proporzionalmente ridefinito in caso di riduzione dell'orario.

L'indennità è erogata per la durata massima di:

- 8 mesi per ciascun anno scolastico previsto dal programma di studio, nel caso di percorsi finalizzati all'acquisizione di un diploma professionale o di un diploma di scuola media superiore;
- 4 mesi complessivi nel caso di percorsi rivolti all'acquisizione di un diploma di laurea.

Il sostegno è condizionato al raggiungimento di risultati scolastici ed universitari.

#### 4. Reddito di garanzia.

Il reddito di garanzia è un istituto già operante nel welfare della Provincia di Trento, strumento di contrasto alla povertà, consente di completare la rete di protezione contro il rischio di perdere le indennità di sostegno al reddito quando decadono i termini di copertura che sono previsti da ogni sistema previdenziale e sopraggiungono situazioni di indigenza.

Il reddito di garanzia consente di rimarcare ancor meglio la distinzione tra assistenza e previdenza. Al tempo stesso rafforza la connessione con le politiche attive previste per gli ammortizzatori tramite la condizionalità che anche questa misura di politica sociale contempla.

## 2. Gli interventi a favore dell'occupazione giovanile

### 2.1 *Work experiences.*

Posto che le aziende richiedono sempre più spesso lavoratori con esperienza, lo strumento delle work experiences è stato particolarmente valorizzato, dai tirocini formativi e di orientamento, a vere e proprie esperienze di lavoro estivo – principalmente tramite voucher - attraverso la collaborazione degli enti territoriali e delle aziende locali, a esperienze di servizio civile.

Considerato che il prolungamento del periodo di transizione scuola lavoro ritarda per i giovani l'inizio della costruzione del patrimonio contributivo, diventa urgente consentire agli stessi di effettuare degli accantonamenti previdenziali anche in momenti che precedono l'effettivo inserimento lavorativo, come ad esempio durante le esperienze di tirocinio, attraverso una proposta di intervento normativo regionale.

### 2.2 *Passaggi generazionali e solidarietà tra lavoratori*

L'Agenzia del Lavoro sostiene gli accordi sindacali, anche aziendali, finalizzati a favorire la realizzazione di un ponte generazionale, che coniughi l'accompagnamento alla pensione dei lavoratori prossimi al pensionamento all'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

Ai lavoratori coinvolti nella riduzione dell'orario di lavoro in applicazione di **patti generazionali**, l'Agenzia del Lavoro eroga un sostegno economico per far fronte alla perdita contributiva e retributiva conseguente alla riduzione dell'orario di lavoro, nella misura pari alla quota di contribuzione volontaria e al 50% della perdita retributiva derivante dalla riduzione dell'orario di lavoro, entro il limite massimo di 7.000,00 € annui per lavoratore.

Il contributo è erogato in caso di contestuale assunzione a tempo indeterminato di giovani di età compresa tra i 18 e i 35 anni, per la durata massima di 36 mesi.

Il contributo può essere erogato direttamente al lavoratore o versato all'Inps a titolo di contribuzione volontaria o al Fondo di previdenza complementare a cui il lavoratore risulti iscritto.

I patti sono sostenuti con l'applicazione di un'aliquota IRAP agevolata.

Lo stesso contributo al lavoratore è erogato anche nel caso in cui la riduzione dell'orario di lavoro sia effettuata nell'ambito di **contratti di solidarietà espansivi** di cui all'art. 2 del D.L. 30 ottobre 1984, n. 726, recante "Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali", convertito con modificazioni, dall'art. 1, L. 19 dicembre 1984, n. 863. Tale intervento, che non prevede limiti di età, è utilizzato soprattutto da lavoratrici per far fronte a bisogni di conciliazione famiglia e lavoro.

### 2.3 *Garanzia giovani*

La Provincia autonoma di Trento ha aderito alla Garanzia giovani prevedendo quattro percorsi:

1. orientamento, formazione breve, tirocinio e inserimento lavorativo
2. formazione specialistica e tirocinio coerente
3. apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale
4. servizio civile

Al 26 settembre 2014 risultano 3.032 iscrizioni alla Garanzia Giovani per la Provincia di Trento. Per il 54% si tratta di giovani non domiciliati in Trentino e per il 57% di tratta di maschi. Per il 45% dei casi si tratta di giovani tra i 19 e i 24 anni e per il 48% di giovani over 25.

A tutti gli iscritti è data la possibilità di prendere subito l'appuntamento dopo aver fatto l'adesione con un sistema di agenda on line. Sono stati svolti 612 colloqui, ma nel 31% degli appuntamenti fissati, il giovane non si è presentato al colloquio. Restano 49 colloqui prenotati, quindi si può dire che non sussiste alcuna lista di attesa presso il Centro per l'impiego per quanto riguarda la presa in carico e la conseguente profilazione.

I primi percorsi che verranno avviati saranno i percorsi 1. (orientamento, formazione breve, tirocinio e inserimento lavorativo) e 2. (formazione specialistica e tirocinio coerente), che in ogni caso, a causa dei tempi tecnici necessari per le procedure di gara e degli adeguamenti informatici, non potranno partire prima di ottobre/novembre.

Le procedure di selezione dei soggetti accreditati per lo svolgimento degli interventi della garanzia giovani costituiscono il principale motivo di ritardo nell'erogazione dei servizi.

A ciò aggiungasi la rigidità del sistema della Garanzia giovani in particolare per quanto riguarda l'esclusione dei tutti gli interventi non finanziati direttamente sullo YEI e la cancellazione dei giovani si attivano nel periodo che intercorre tra l'adesione alla Garanzia giovani e il concreto avvio degli interventi scelti.

#### *2.4 Programma per giovani Neet's (15-29 anni)*

Si tratta di un percorso personalizzato rivolto ai giovani, di età inferiore ai 29 anni, che risultino nella condizione professionale di "inattivo non studente e non impegnato in altra attività formativa formale", residenti in provincia di Trento.

A differenza della Garanzia giovani, è assegnata priorità:

- si soggetti certificati dai servizi sociali o sanitari territoriali quali in condizione o a rischio di svantaggio economico o sociale;
- a coloro che versano nello stato di NEET da più tempo;
- a coloro che manifestino degli indicatori soggettivi di scoraggiamento nei confronti di una qualsiasi ipotesi di formazione o lavoro.

Per coloro che siano eventualmente affetti da patologia di carattere psicologico o psichiatrico, il loro inserimento, verrà concordata con coloro che si occupano della loro terapia.

Il numero di giovani che si prevede di considerare quali beneficiari al programma di interventi è pari a 600.

L'obiettivo che si persegue è quello di interrompere, grazie all'attivazione o riattivazione delle propensioni dei beneficiari, la condizione di NEET, prevedendo che i partecipanti siano inseriti nel mondo del lavoro o in un percorso formativo, scolastico o accademico di tipo formale.

Azioni proposte:

- presa in carico e instaurazione di relazioni di aiuto;
- esperienze laboratoriali
- coaching motivazionale
- tirocini, anche in contesti di volontariato o sociali non profit
- formazione e accompagnamento all'inserimento nel mondo del lavoro e degli studi.
- erogazione di indennità di partecipazione, come stimolo.

Il progetto è stato presentato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alla Commissione europea per il finanziamento a valere sul FEG (Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione).

#### *2.5 Progetto per l'occupazione di giovani adulti (25-35 anni)*

In tema di giovani, la Provincia autonoma di Trento intende inoltre avviare un nuovo progetto rivolto ai giovani più adulti, che favorisce l'incontro tra offerta di lavoro nei settori e profili di difficile reperibilità con la domanda di lavoro da parte di giovani adulti disoccupati (25/35 anni compiuti), che non rientrano quindi nel pacchetto giovani previsto per i soli 15/24enni in uscita dal

sistema scolastico, con scolarizzazione medio alta, che non hanno rapporti di lavoro stabili, pur essendo già in età adulta.

La loro disoccupazione è peraltro spesso di lunga durata ed accompagnata da fenomeni di scoraggiamento anche perché, quando lavorano, sono precari con contratti di collaborazione a progetto. Verrà data precedenza alle donne per cercare di riequilibrare il tasso di occupazione femminile rispetto a quello maschile.

Il progetto prevede i seguenti interventi:

- individuare i profili ed i settori di difficile reperibilità con le organizzazioni datoriali del territorio e sulla base dei dati amministrativi e delle ricerche della CCIAA;
- presa in carico dei potenziali beneficiari, informazione sulle opportunità che sono loro riservate e colloquio di orientamento di secondo livello;
- Individuare i soggetti da inserire nel progetto sulla base del loro profilo di occupabilità nei settori individuati,
- formazione professionalizzante e linguistica per coloro che presentano gap di competenze;
- tirocini anche all'estero;
- accompagnamento individualizzato all'inserimento lavorativo;
- incentivi all'assunzione pari a 3.000 Euro pro-capite;
- istituzione di un gruppo di pilotaggio, composto da rappresentanti dell'Agenzia del Lavoro e da due rappresentanti delle parti economiche e sociali (un rappresentante delle parti datoriali e uno delle parti sindacali) con compiti di regia, accompagnamento, monitoraggio del progetto e valutazione dei risultati.

### 3. Gli interventi a favore dell'occupazione femminile

#### 3.1 Promozione dell'occupazione delle donne

Il problema della minore occupazione femminile taglia trasversalmente tutte le fasce d'età e, soprattutto oltre la soglia dei 30 anni, si intreccia con le esigenze della conciliazione famiglia-lavoro.

Gli interventi di sostegno posti in essere per favorire tale conciliazione fanno leva:

- sulla valorizzazione delle opportunità di congedo parentale per i padri, qualora vi facciano ricorso al posto delle madri lavoratrici, mediante un sostegno al reddito fino a 900,00 € mensili per massimo quattro mesi;
- sulla promozione, tramite incentivi alle imprese, delle assunzioni a tempo parziale o della trasformazione dell'orario di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, allorché sussistano problemi di cura di figli minori o di assistenza di familiari anziani;
- sull'offerta alle donne che si muovono nell'alveo del lavoro autonomo e hanno esigenze di riduzione o allontanamento temporaneo dal lavoro per gravidanza o necessità di cura di figli minori e assistenza di familiari anziani, di avvalersi di un/una Co-manager (contributo fino a 25.000,00 € a copertura del costo della Co-manager);
- sulla possibilità di consentire esperienze di lavoro in grado di offrire una professionalizzazione spendibile anche transitando attraverso esperienze di tirocinio. Queste esperienze vengono sostenute con interventi formativi e sono rivolte in particolare alle donne in possesso di titoli di studio meno richiesti dal mercato del lavoro. Per le donne infatti esiste anche un problema di credenziali formative spesso ancora più deboli in ragione di quel processo di segregazione professionale che inizia con la scelta di studi superiori orientati a sbocchi occupazionali meno attrattivi per le imprese.

Per quanto riguarda il problema della **violenza sulle donne**, considerato che spesso (il 70% in Trentino) le vittime sono prive di autonomia economica e pertanto sono costrette a subire la violenza per lungo tempo, per poter intraprendere un percorso di reinserimento sociale delle stesse è opportuno integrare le azioni di sostegno già previste con interventi di inserimento lavorativo.

Infatti, talvolta le vittime sono costrette dall'autore della violenza, che spesso coincide con il partner, a lasciare il lavoro, per poter esercitare in questo modo un controllo assoluto su di esse. E' quindi indispensabile intervenire favorendo il reinserimento nella vita sociale anche attraverso il lavoro. Gli interventi previsti nel piano destinati alle persone svantaggiate sono stati quindi estesi, con gli opportuni adattamenti, anche alle donne vittime di violenza.

#### **4. Gli interventi a favore dell'occupazione dei più svantaggiati**

Agenzia del lavoro attua alcuni interventi volti a favorire l'occupazione di soggetti particolarmente svantaggiati: disoccupati di lunga durata, disabili...

##### *4.1 Opportunità nei lavori socialmente utili (c.d. Intervento 19)*

Agenzia del Lavoro favorisce l'instaurazione di rapporti di lavoro a tempo determinato attraverso la concessione a Comuni, Consorzi tra Comuni, Comunità di Valle e A.P.S.P. di contributi economici per attivare e gestire lavori socialmente utili (abbellimento urbano e rurale; valorizzazione di beni culturali ed artistici, particolari servizi ausiliari alla persona di tipo sociale ...).

Per poter aderire, i lavoratori interessati devono richiedere l'iscrizione in apposite liste tenute dai Centri per l'impiego.

##### *4.2 Interventi di sostegno tramite le cooperative sociali*

Agenzia del lavoro attua inoltre alcuni interventi volti a sostenere lo sviluppo delle cooperative sociali di inserimento lavorativo o loro consorzi al fine di promuovere l'inserimento lavorativo di persone disabili o svantaggiate nel mercato del lavoro ordinario.

##### *4.2.1. Finanziamento a progetto per cooperative sociali (c.d. Intervento 18)*

L'Agenzia del Lavoro interviene concedendo:

1. contributi a sostegno di studi di fattibilità e ad iniziative di formazione ed assistenza relative a progetti di costituzione di nuove cooperative sociali di inserimento lavorativo;
2. formazione professionale del personale delle cooperative coinvolte;
3. consulenze aventi ad oggetto l'organizzazione e lo sviluppo aziendale o la predisposizione di un piano strategico comune a più cooperative;
4. sostegno all'assunzione di disabili e svantaggiati mediante l'erogazione di contributi alle cooperative
5. contributi per favorire interventi di inserimento di persone disabili o svantaggiate in contesti produttivi ordinari.

##### *4.2.2. Attuazione di progetti individualizzati destinati allo sviluppo dell'occupabilità di persone svantaggiate attraverso l'assegnazione di titoli di acquisto di servizi (c.d. Intervento 18 bis)*

Con questo intervento viene data attuazione a progetti personalizzati destinati al recupero delle competenze per la cittadinanza e per il lavoro di soggetti posti in condizione di disabilità o di svantaggio, attraverso l'assegnazione di un titolo di acquisto di servizi commisurato alla complessità del progetto da attuare ed alle caratteristiche del soggetto richiedente.

##### *4.2.3. finanziamento di progetti integrati di formazione, inserimento occupazionale e accompagnamento di soggetti svantaggiati (c.d. Intervento 18 ter)*

Questo intervento ha lo scopo di promuovere l'apprendimento di competenze professionali e l'inserimento lavorativo di persone disabili e svantaggiate, senza lavoro da almeno 24 mesi, mediante l'inserimento presso cooperative sociali.

Al termine del progetto di sostegno, i beneficiari possono essere conservati alle dipendenze delle cooperative medesime ovvero essere collocati in aziende diverse, in mercato non protetto. Sostenere

la “transitività” delle persone interessate deve comunque considerarsi il primo obiettivo dell’intervento descritto. A tal fine particolare attenzione viene dedicata alla formazione professionale delle persone beneficiarie e le figure a questa dedicate.

### **5. I progetti di mobilità internazionale per disoccupati e lavoratori in mobilità**

L’Agenzia del Lavoro della Provincia autonoma di Trento, nell’ambito del Programma per l’apprendimento permanente (LLP) Programma Settoriale Leonardo da Vinci Mobilità, ha promosso diverse iniziative di mobilità transnazionale, riservate a disoccupati e persone in mobilità. I progetti prevedono flussi di mobilità verso Paesi appartenenti all’Unione Europea, con alternanza di attività di formazione linguistica, culturale e tecnico-professionale e affiancamento professionale/stage presso organizzazioni e imprese all’estero.

Ogni percorso di mobilità programmata per l’estero è preceduto da tre settimane di preparazione. A tutti i partecipanti è offerta la possibilità di ottenere gratuitamente una certificazione ALTE o equivalente.

Al rientro dalla mobilità effettuata all’estero, sono previste due giornate dedicate al follow-up dell’esperienza, alla preparazione alla certificazione linguistica internazionale e all’orientamento per la ricerca attiva del lavoro.

Le esperienze finora effettuate hanno coinvolto più di 350 lavoratori disoccupati (per lo più di lunga durata). A dodici mesi dal termine dell’esperienza di mobilità internazionale, il 70% circa dei partecipanti risulta aver intercettato una positiva occasione di lavoro in Trentino.

### **6. Gli incentivi all’occupazione**

L’occupazione è incentivata attraverso i tradizionali contributi ai datori di lavoro che assumono e mirano a sostenere particolari categorie deboli del mercato: giovani, donne, disoccupati di lunga durata, disabili...

Gli incentivi all’occupazione sono declinati anche verso la creazione di opportunità occupazionali di lavoro autonomo, inteso peraltro in una prospettiva più vasta di avvio di attività imprenditoriali oltre che di *self employment* e attività professionali. Si tratta di una strategia particolarmente importante in una situazione di stagnazione del mercato del lavoro e che tende pertanto a coinvolgere un numero maggiore di lavoratori alla ricerca di soluzioni alternative ad una condizione di lavoro dipendente che si è fatta problematica.

Particolarmente interessante è l’intervento di **sostegno all’idea imprenditoriale** seguito da Agenzia del lavoro. L’intervento offre a chi è disoccupato e non ha esperienze imprenditoriali negli ultimi tre anni e ha già in mente un’idea imprenditoriale, l’opportunità di usufruire di un sostegno adeguato e personalizzato per realizzarla, attraverso un percorso di orientamento e formazione per la gestione d’impresa della durata di quattro settimane e un sostegno finanziario, in parte a fondo perduto e in parte in prestito agevolato, fino ad un massimo di 38.000 euro.

E’ previsto inoltre un servizio di accompagnamento alla realizzazione della propria idea imprenditoriale in fase di start-up dell’impresa per complessive 20 ore di assistenza tecnica ed attività di coaching.

L’iniziativa è operativa dal 2008 e ha sostenuto complessivamente l’avvio di 88 imprese e di queste ultime ne risultano tuttora attive 79. L’intervento, giunto ormai alla 9<sup>a</sup> edizione, registra sempre maggior interesse ed un’elevata percentuale di tenuta delle imprese coinvolte, che si attesta attorno all’89%.

L’attivazione dell’intervento avviene attraverso la pubblicazione di un bando.

**RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO**

Al fine di rafforzare le capacità operative dei Centri per l'impiego, in un contesto di risorse ridotte si propone di valutare alcune linee direttrici:

1. valorizzare la rete dei servizi per il lavoro costituita dai soggetti accreditati in un contesto di regia unica dell'istituzione di riferimento (Agenzia del lavoro nel caso della Provincia di Trento);
2. costituire un centro risorse individuato con procedure ad evidenza pubblica che svolga servizi per il lavoro all'interno dei centri per l'impiego. Questo sistema è più economico rispetto alla rete dei servizi perché, tra l'altro, permette di utilizzare gli uffici dei centri per l'impiego, eliminando i costi legati alle sedi operative;
3. rafforzare la collaborazione con gli enti locali presenti nel territorio di riferimento dei Centri per l'impiego per l'attuazione di progetti declinati tenendo conto delle caratteristiche del mercato del lavoro locale;
4. realizzare la connessione tra politiche attive e passive mediante una stretta collaborazione tra Centri per l'impiego e sedi INPS presenti sul territorio, anche valorizzando la conoscenza diretta dei lavoratori e delle imprese da parte degli operatori dei rispettivi enti e creando centri di competenza integrati ove operano insieme collaboratori dei Centri per l'impiego e dell'INPS.
5. sviluppare la collaborazione con gli enti bilaterali sia per il sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati o sospesi del settore sia per progetti di politica attiva per il lavoro.

Michele Colasanto

