

COMMISSIONE XI
LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 29 LUGLIO 2014

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **WALTER RIZZETTO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Marocco Manuel, <i>Ricercatore dell'ISFOL</i> .	6, 10, 11
Rizzetto Walter, <i>Presidente</i>	3	Prataviera Emanuele (LNA)	10
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DEI SERVIZI PER IL MERCATO DEL LAVORO E SUL RUOLO DEGLI OPERATORI PUBBLICI E PRIVATI		Rostellato Gessica (M5S)	9
Audizione dei rappresentanti dell'ISFOL:		Rotta Alessia (PD)	10
Rizzetto Walter, <i>Presidente</i>	3, 8, 10, 13	Tinagli Irene (SCpI)	8, 10
Dell'Aringa Carlo (PD)	8	Varesi Pietro Antonio, <i>Presidente dell'ISFOL</i>	3, 11
		ALLEGATO: Documentazione presentata dai	
		rappresentanti di ISFOL	15

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 VICEPRESIDENTE
WALTER RIZZETTO

La seduta comincia alle 14.05.

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 dell'ISFOL.

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 dell'ISFOL.

Avverto che i rappresentanti dell'ISFOL hanno messo a disposizione della Commissione un documento di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati, la Commissione intende acquisire elementi utili sul settore, anche in vista delle riforme avviate con la presentazione del disegno di legge governativo recante deleghe legislative in materia di lavoro, attualmente all'esame del Senato.

Sono presenti il Presidente dell'Istituto, professor Pietro Antonio Varesi, e il dottor Manuel Marocco, ricercatore, che ringrazio per la loro presenza.

Do la parola al professor Varesi.

PIETRO ANTONIO VARESI, *Presidente dell'ISFOL*. Grazie, presidente. Siamo noi che siamo onorati per l'invito che ci è stato rivolto.

Ci siamo già incontrati altre volte, ma in questo caso il tema è quello dei servizi per l'impiego, e abbiamo pensato di dare un contributo basato sulle indagini che abbiamo svolto su questo argomento, fornendo, pur nei limiti del tempo concesso, un quadro comparato, che metta a confronto la situazione nazionale con quella di altri Paesi europei, in particolare di quelli più importanti o più vicini.

Il nostro contributo si dividerà in due parti: alcune osservazioni di comparazione sull'assetto istituzionale dei sistemi dei servizi per l'impiego nei vari Paesi europei, che svolgerò brevemente, e una seconda parte di comparazione delle risorse investite dai diversi Stati, del personale utilizzato, dei costi e delle *performances* dei diversi sistemi, che verrà svolta dal dottor Marocco.

Procedo quindi allo svolgimento della prima parte. Perché l'attenzione all'assetto istituzionale e organizzativo dei servizi per l'impiego in un'ottica comparata? Perché l'assetto italiano è diverso da quello dei principali Paesi europei e quindi ci premeva sottolineare questo elemento.

In Europa prevalgono sistemi nazionali (nazionali non significa statali), in cui anche la ricca articolazione che assumono trova modo di coordinarsi e offrire l'immagine di un sistema integrato a livello nazionale. Quasi tutti i Paesi per raggiungere questo obiettivo organizzano i loro sistemi affidando l'erogazione dei servizi per l'impiego a strutture di tipo agenziale. Non è quindi il Ministero del lavoro che gestisce l'erogazione dei servizi, ma sono

queste agenzie che erogano i servizi ai cittadini, ai lavoratori e alle imprese.

In tutti i Paesi il servizio è erogato da strutture collocate capillarmente sul territorio, che dal punto di vista del modello ideale assomigliano molto ai nostri centri per l'impiego, assumono nomi diversi, ma la sostanza è questa: avere una struttura sul territorio che eroga servizi ai cittadini e ai lavoratori all'interno di una grande struttura di carattere agenziale.

Queste agenzie a volte sono statali, altre volte sono federali, in altri casi sono regionali o territoriali, quindi non esiste un modello uniforme in tutta Europa per quanto riguarda la configurazione giuridica o l'assetto organizzativo di queste agenzie.

Vi è comunque una presenza capillare sul territorio delle strutture di cui parlavo, ma queste sono collegate tra loro da meccanismi di integrazione e coordinamento, che danno visibilità, concretezza, organicità alla politica nazionale del lavoro.

In alcuni Paesi importanti (questo è un elemento molto delicato perché le scelte sono diverse), coloro che gestiscono le politiche attive sono chiamati a gestire anche le politiche passive, cioè i sussidi di disoccupazione. I principali esempi sono la Germania e la Francia, principali in quanto Paesi importanti, di dimensioni simili alla nostra. Si tratta di Paesi che hanno maturato questa scelta in epoche molto diverse.

La Germania ha una lunghissima tradizione nel far gestire alle strutture che erogano i servizi per l'impiego anche i sussidi, in Francia la scelta risale al 2008, con il Governo che ha deciso di unire l'Agenzia nazionale per l'impiego con il settore che invece pagava i sussidi di disoccupazione. Dalla grande riorganizzazione di queste due strutture, dalla fusione di ANPE e ASSÈDICpe e *assedic* è emerso questo nuovo soggetto, *Pôle emploi*.

Questa scelta è stata fatta in Francia nel tentativo — invero non facile — di rendere effettivo il principio di condizionalità, per cui qualunque sostegno al reddito erogato al lavoratore disoccupato è

subordinato all'impegno e alla cooperazione dal lavoratore a iniziative di politica attiva del lavoro.

Questo principio, che è affermato in tutte le leggi di tutti i Paesi europei, non è facile da praticare. Se parlate con un legislatore e avete occasione di intervistare coloro che gestiscono i servizi per l'impiego, tutti nei corridoi vi dicono che l'applicazione del principio di condizionalità non è facile.

La Francia ha ritenuto, quindi, che, per dare concretezza a questo principio di condizionalità, fosse opportuno fondere le due strutture in modo da renderle capaci di erogare contemporaneamente servizi e sussidi, alla luce del principio di condizionalità.

Svolgo un'ultima osservazione di carattere generale: in un panorama con alcuni elementi caratteristici comuni, vanno segnalate alcune peculiarità. La prima che vi segnalo è quella della Spagna, il cui sistema di servizi per l'impiego si basa sulla ripartizione dei poteri fra Stato e Regioni, che è a geometria variabile. Non troverete quindi lo stesso modello istituzionale e organizzativo su tutto il territorio spagnolo, ma in alcune regioni troverete *oficinas de empleo* gestite dalle comunità locali, in altre gestite dalle regioni. Essendo il sistema a geometria variabile, lo Stato tratta con la regione di riferimento il modello organizzativo che viene applicato.

Il secondo caso che vi segnalo è quello del Belgio, che aveva un sistema fortemente centralizzato, tutto statale, ma con il passaggio alla forma di Stato federale anche l'agenzia nazionale è stata divisa in tre agenzie federali. Veniamo ora all'Italia, al paragone tra questo panorama e il nostro sistema, quello che abbiamo disegnato con il decreto legislativo n. 469 del 1997 e poi con il decreto legislativo n. 276 del 2003, costituzionalmente rafforzati dalla riforma del Titolo V del 2001.

Nel decreto legislativo n. 469 del 1997 abbiamo sognato di affidare i servizi per l'impiego a sistemi regionali per l'impiego. Se ricordate, nella rubrica dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 469 del 1997 si fa

riferimento a *sistemi regionali per l'impiego*, quindi il nostro Paese sembrava andare verso un sistema in cui l'azione dello Stato e l'azione delle regioni dovevano essere coordinate e integrate.

Di fatto, come tutti sappiamo (a quindici anni di distanza possiamo dircelo), questo sistema ha generato una realtà molto diversificata, non solo da una regione a un'altra, ma anche all'interno delle diverse regioni, quindi da provincia a provincia. Province limitrofe, province con situazioni economico-sociali molto simili, province con amministrazioni di colore politico identico hanno espresso risultati molto diversi, e le province sono diventate quindi il soggetto istituzionale con maggiori compiti e funzioni in questo ambito.

Dalle scelte delle province, che sono risultate assai variegate, è dipesa la *performance* complessiva del sistema. In alcune realtà più sensibili al tema abbiamo avuto la possibilità di ammirare esperienze molto interessanti, che, fatta la debita tara, sono paragonabili alle migliori esperienze europee, in altre realtà, specie nel sud del Paese (mi spiace dirlo) dal 1997 ad oggi il principale cambiamento è stato solo quello dell'insegna all'entrata dell'ufficio, su cui prima era scritto « sezione circoscrizionale per l'impiego » e poi « centro per l'impiego ».

Avendo incentrato il nostro sistema sulle province, il superamento in atto delle vecchie province rappresenta un fattore di grande preoccupazione, perché mette in condizioni di forte turbolenza i centri per l'impiego, le strutture di base dipendenti dalle vecchie province e l'asse portante del disegno che avevamo costruito.

Quel poco o tanto che eravamo riusciti a costruire in materia di servizi pubblici per l'impiego viene oggi messo in una condizione di forte turbolenza dalla revisione dell'assetto istituzionale, in particolare dal superamento delle vecchie province.

Segnalo in proposito che lo strumento di elezione per il legislatore per affiancare il privato sociale ai centri per l'impiego, cioè quello che doveva far sì che anche in Italia il sistema pubblico di servizi per

l'impiego fosse composto dai centri per l'impiego più soggetti privati (prevalentemente del privato sociale), era l'accreditamento.

Questo, disciplinato dalla legislazione statale con il decreto legislativo n. 276 del 2003, è stato ripreso e accettato dalle regioni solo in poche realtà; dodici hanno legiferato, solo sette hanno dato concreta applicazione: quindi, sette su venti non è un risultato esaltante.

Quanto ai privati, cioè i soggetti autorizzati che svolgono servizi per l'impiego normalmente a fini di lucro e per soddisfare le esigenze espresse dalle imprese, questi hanno saputo insediarsi, presidiare e consolidare la loro area, quella di chi offre servizi ai datori di lavoro guardando al mercato con gli occhi dell'impresa, cercando il lavoratore più adatto alle richieste di manodopera espresse dall'impresa, quindi guardando non alle politiche del lavoro ma alle esigenze del loro committente, che è l'impresa.

Per comprensibili ragioni, però, il loro insediamento si è limitato alle aree più ricche del mercato, dove la richiesta di questi servizi era più vivace. Se guardate la mappa, per quanto riguarda la presenza di soggetti privati ci sono aree del Paese totalmente sguarnite, ed è comprensibile, in quanto chi cerca clienti va dove ci sono. Questi soggetti hanno inoltre dimostrato di risentire della crisi, tanto che alcune di queste società hanno fatto ricorso ad ammortizzatori sociali.

Poiché siamo in una fase che sembra preludere a importanti cambiamenti anche costituzionali, oltre a quelli derivanti dal disegno di legge che è al Senato e che poi verrà da voi, se è consentito segnalare un'avvertenza al legislatore, alla luce del panorama europeo a me parrebbe necessario segnalare l'esigenza di incamminarci verso la costruzione di un sistema non più frammentato, come quello che abbiamo costruito con il decreto legislativo n. 469 del 1997. L'articolazione che si riterrà opportuno mantenere potrà essere varia, non voglio non sottolineare a sufficienza l'importanza di un sistema che abbia le sue articolazioni interne, perché in una

realtà molto variegata e diversificata come quella italiana le articolazioni sono fondamentali, purché però queste articolazioni non impediscano la creazione di un sistema nazionale.

Purtroppo il danno determinato dalle precedenti riforme che abbiamo dovuto registrare è che abbiamo avuto tanti sistemi locali, alcuni di buona qualità, altri pressoché inesistenti, ma abbiamo fatto fatica a vedere un sistema nazionale.

MANUEL MAROCCO, *Ricercatore dell'ISFOL*. Presenterò fondamentalmente un *paper*, un articolo pubblicato nella collana ISFOL, che inquadra il tema dei servizi per l'impiego in ambito europeo, facendo uso di dati Eurostat. Condivido la responsabilità di questo lavoro con la dottoressa Francesca Bergamante, mia collega ricercatrice all'ISFOL.

Il motivo che ci ha indotto a svolgere questo lavoro deriva dal fatto che, come certificato dal professor Varesi, il tema dei servizi per l'impiego e delle politiche attive ha una forte spinta esogena, comunitaria. Le politiche attive e le strutture deputate alla realizzazione delle politiche attive e ai servizi pubblici per l'impiego sono al centro della strategia europea per l'occupazione, quindi da più di un ventennio abbiamo visto che nel Libro bianco di Delors, che è una delle basi portanti della politica sociale europea, vi era un espresso riferimento alle politiche attive e ai servizi per l'impiego.

Tra l'altro, si diceva che i servizi per l'impiego, sebbene un investimento in materia potesse gravare sui bilanci dello Stato, avrebbero potuto avere una funzione di moltiplicatore occupazionale, cioè avrebbero consentito nel tempo di aiutare i disoccupati a modificare la propria occupabilità e a trovare un nuovo lavoro. Si tratta di un invito pressante, costantemente indicato a livello comunitario.

Trascorso del tempo, quindi, ci siamo interrogati sullo stato dell'arte dei servizi per l'impiego a livello dell'Unione europea, affidandoci alla fonte Eurostat. Tra i do-

cumenti che abbiamo predisposto in occasione di questa audizione vi è anche una presentazione.

A pagina 5 della presentazione in *PowerPoint*, uno degli indicatori più importanti che vengono certificati dall'Eurostat è la spesa dedicata ai servizi per il lavoro sul PIL, quindi non vi è un indicatore assoluto, ma è relativizzato, facendo riferimento a un indicatore rilevante sulla capacità di un Paese.

Come vedete, abbiamo considerato non solo la percentuale rispetto al PIL, ma anche la variazione tra un anno antecedente alla crisi, il 2008, e il 2011, nel corso della crisi. I dati mostrano come alcuni Paesi abbiano investito e continuato a investire nei servizi per l'impiego, in particolare i Paesi europei dell'area continentale e quelli scandinavi, mentre i Paesi mediterranei nel corso del tempo hanno diminuito la spesa dedicata ai servizi per l'impiego. L'Italia purtroppo rileva nello scarto temporale tra il 2008 e il 2011 una variazione in negativo di 200 milioni di euro.

La pagina successiva mostra a destra i numeri assoluti dello *staff*, perché un importante indicatore dell'investimento nel servizio pubblico è rappresentato non solo dalla spesa dedicata, ma anche dallo *staff* dedicato. Anche in questo caso è possibile verificare come (il riferimento nella tabellina è solo al 2011) alcuni Paesi continuino a dedicare uno *staff* decisamente congruo ai servizi per l'impiego pubblici, probabilmente adeguato alle condizioni dei mercati del lavoro nazionali.

Nel grafico accanto, invece, il dato è relativizzato, quindi il riferimento è alla popolazione attiva, e anche in questo caso è una comparazione tra il 2008 e il 2011, quindi sempre tra periodo pre-crisi e in costanza di crisi. È quindi evidente che i Paesi mediterranei continuano a soffrire e che lo *staff* indica un aumento dei carichi di lavoro del personale dei servizi pubblici.

A pagina 8 abbiamo tentato di discutere di un indicatore che è piuttosto al centro dell'attenzione, il cosiddetto « tasso di penetrazione ». Siamo andati a vedere non solo il ricorso ai diversi canali nella

ricerca, cioè a chi si rivolgano i disoccupati nella ricerca di lavoro, ma anche il successo dei vari attori pubblici e privati nel reperire un'occupazione. Su questo più avanti farò delle riflessioni che ci paiono rilevanti e comunque sono ampiamente discusse nell'ambito del *paper* allegato.

A pagina 8 ci sembra interessante sottolineare che abbiamo comparato il ricorso dei disoccupati ai diversi canali. Si tratta di una ricerca multicanale, perché i disoccupati non si rivolgono a un unico canale, ma per raccogliere informazioni, cercare lavoro e usufruire di una politica attiva fanno riferimento a più attori.

L'elemento più rilevante è che in Paesi come la Germania sembra esserci una relazione tra la capacità del sistema pubblico o del sistema misto complessivo e il « mangiare terreno » rispetto ai canali informali. Dove la presenza dell'attore pubblico o privato, il canale formale, è più forte, questo canale riesce a « mangiare terreno » rispetto ai canali informali, ovvero alle reti amicali e parentali, all'auto-candidatura e agli annunci. Da questo punto di vista il maggiore investimento in Germania nei canali formali ha avuto un effetto: erodere terreno ai canali informali.

Gli ultimi dati presentati riguardano il tasso di penetrazione, cioè la quota di lavoratori dipendenti che hanno trovato lavoro tramite il servizio pubblico. Il tasso di penetrazione è un indicatore piuttosto pericoloso, non completo, imperfetto, perché i servizi pubblici non trovano solo lavoro, ma svolgono anche tante altre attività.

In uno degli ultimi documenti della Commissione europea si afferma che i servizi per l'impiego si devono trasformare in agenzie di transizione, cioè devono aumentare la platea di soggetti serviti, aiutando chi si rivolge a loro a risolvere tutte le possibili transizioni dentro e fuori il mercato del lavoro, che non sono ormai più solo occupazione e disoccupazione. Pensate all'utilizzo di un congedo, alla maternità, laddove la platea dell'utenza è molto più ampia.

Per verificare l'efficienza del sistema sarebbero molto interessanti anche i dati sulle *vacancies*, le candidature, perché potrebbero garantire quanto la domanda di lavoro sia sicura. Purtroppo i dati sulle *vacancies* non sono disponibili in tutti i Paesi e quindi non è stato possibile comparare questo dato.

Pur preso con i dovuti *caveat* il dato dei tassi di penetrazione, l'elemento piuttosto evidente presentato a pagina 10 è l'esistenza di sistemi più efficienti. In generale, il canale pubblico intermedia più di quello privato e ci sono alcuni Paesi che in corrispondenza dell'investimento compiuto presentano dei dati piuttosto importanti dal punto di vista della quota di lavoratori intermediati.

Per focalizzare l'attenzione sull'Italia, l'evidenza è che c'è una gracilità complessiva del sistema, che riguarda quindi non solo l'attore pubblico, ma anche quello privato. I dati qui presentati sono quelli Eurostat, ma nel *paper* sono presentati anche quelli di Eurociett, la Confederazione internazionale delle agenzie di somministrazione, e i dati Eurostat trovano una conferma sui tassi di penetrazione anche nei dati Eurociett, almeno per quanto riguarda l'Italia.

L'ultimo dato, presentato a pagina 11, è relativo ai costi dell'intermediazione. Per spezzare una lancia in favore del servizio pubblico, l'evidenza è che l'Italia non è messa così male nel confronto comparato, se si considera la spesa media per lavoratore dipendente intermediato dagli SPI, quindi, in relazione a un investimento calante nel tempo. Se si considera la spesa media per le persone intermedie, in effetti non siamo troppo lontani da altri Paesi e non così distanti dalla media europea.

Nel *paper* affermiamo quindi che i dati Eurostat confermano due elementi fondamentali: l'investimento paga rispetto al confronto tra canali formali e canali informali, cioè i Paesi che più hanno investito nei canali formali hanno « mangiato terreno » a quelli informali, e la gracilità complessiva del sistema dei servizi per

l'impiego italiani, e ciò si riconnette con quanto illustrato dal professor Varesi.

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare osservazioni.

IRENE TINAGLI. Grazie, presidente. Vi ringrazio per la disponibilità. Per quanto riguarda la tabella a pagina 11 sulla spesa per lavoratore dipendente, mi chiedevo come fosse calcolata nei Paesi che uniscono politiche attive e passive. Mi chiedo se in un'agenzia che fa politica sia attiva che passiva — e che, quindi, oltre a dare lavoro, eroga anche sussidi — tale onere venga computato nel costo del lavoratore intermediato oppure no, perché chiaramente questo cambia tantissimo. Se dovessimo aggiungere per ciascun lavoratore il costo del sussidio che gli è stato erogato — della cassa integrazione e di quant'altro — tale fattore cambierebbe le cose anche per noi. Mi chiedo, quindi, come viene calcolato questo costo nei Paesi di cui parlavamo prima. Mi manca un indicatore (mi scuso, forse c'è nel *paper*, ma non è nella presentazione), quello del rapporto tra quanti hanno trovato lavoro tramite i servizi per l'impiego e quanti vi si sono rivolti, perché il dato di quanti hanno trovato lavoro ci dà un indicatore più specifico dell'efficienza del servizio. Infatti, se lo si parametrizza sul dato complessivo che riguarda coloro che trovano lavoro, emerge una percentuale molto piccola. Lo stesso per quanto riguarda il sovradimensionamento o il carico di lavoro degli operatori dei centri per l'impiego, che, più che vederlo calcolato sul totale di tutta la popolazione attiva, mi piacerebbe vederlo calcolato sulle persone che si sono rivolte a questi centri, perché questo determina l'effettivo carico di lavoro all'interno. Se il centro lavora per tutta la popolazione attiva, l'ambizione è che siano tanti quelli che ci si rivolgono, ma se sono pochi il carico di lavoro magari è diverso. Questo è quindi un indicatore che sarebbe importante avere.

Mi chiedevo se ci fossero i dati anche sul tipo di occupazione trovata e attivata,

quindi che tipologie di contratti vengano attivati con questi servizi, se ci siano dei settori in cui questi servizi mostrano livelli di successo maggiori, quindi i settori che vi fanno maggiore ricorso e quelli più deboli, per capire dove siano le maggiori criticità.

Mancano degli indicatori di costo e di efficienza per i servizi privati, quindi vorrei sapere se sia un problema, se esistano e siano reperibili, perché, nell'ottica di creare una rete di collaborazione tra servizi pubblici e privati, interessa confrontare anche le due tipologie di efficienza, di costo, di specializzazione.

Magari i centri pubblici possono essere particolarmente efficaci in alcuni ambiti, in alcuni settori, quelli privati in altri, quindi questi dati sarebbero preziosi per capire come costruire una rete di collaborazione davvero utile.

CARLO DELL'ARINGA. Desidero manifestare apprezzamento per questo lavoro veramente molto utile per le notizie che fornisce: come dice il titolo, oltre ad alcune conferme alcune sorprese, come quella dell'ultima tabella commentata, che implicitamente risponde, sia pure solo in parte, a critiche eccessivamente feroci, spesso giustificate, ma talvolta ingiustificate, nei confronti del funzionamento dei centri per l'impiego.

Mettendo a confronto dati di fonte in parte diversa, si riesce a stimare, sia pure in modo molto approssimativo, il costo in termini di euro o di monete equivalenti per ogni lavoratore che dichiara di aver trovato lavoro attraverso i servizi per l'impiego.

Non c'è dubbio che la percentuale di coloro che sono intermediati — cioè non di coloro che si rivolgono al centro per l'impiego, perché questi sono una percentuale elevata in Italia, pari a quella degli altri Paesi, ma di coloro che dicono di aver trovato un lavoro tramite l'intermediazione del centro per l'impiego pubblico — è bassa, ma, se rapportata alla spesa effettuata per il personale impiegato, viene fuori una cifra di 8-9.000 euro per ogni lavoratore che dice di essere intermediato, che si pone nella parte inferiore della

graduatoria dell'Eurostat fra i vari Paesi.

Da questa tabella emerge come alcuni Paesi, come l'efficiente Regno Unito, spendano 18.000 euro all'anno per ogni lavoratore intermediato. Sono cifre molto elevate anche nel caso italiano (9.000 euro) e questo ha fatto concludere una recente ricerca condotta dalla Confartigianato che per ogni lavoratore intermediato bisogna occuparne un altro nel servizio pubblico, il che sembra un moltiplicatore spaventoso.

I dati vanno accolti sempre con beneficio d'inventario, ma questo dà un'idea approssimativa del grado di efficienza ed è utile per combattere altre indicazioni quantitative che sono sbagliate, perché non c'è dubbio che la quantità di prodotto di un qualsiasi servizio o impresa deve essere proporzionata alla quantità dei fattori produttivi impiegati, per calcolare l'efficienza.

Parlare solo di percentuale di lavoratori in termini di atti è parziale e fuorviante, se non si dice quanti soldi si investono. Questo tentativo è molto utile e andrebbe certamente approfondito.

Questa tabella spinge ciascuno di noi alla curiosità di avere altri dati. È possibile averli, tenendo presente però che un conto è avere dati nazionali e avere dati confrontabili fra diversi Paesi. Sono sicuro che anche per costruire questa tabella si siano fatti salti mortali, e non è un caso che sia emersa solo da pochi mesi, quando da vent'anni si parla di efficienza dei centri per l'impiego.

È una tavola che usa anche fonti diverse. Purtroppo altre curiosità potrebbero essere soddisfatte sulla base di ricerche e dati disponibili a livello nazionale, mentre è molto più difficile ottenerle in altri Paesi e poterle mettere a confronto. Sforzi di questo genere dovrebbero essere fatti a livello europeo, soprattutto da Eurostat, in modo da farci capire bene dove si collochi il nostro centro per l'impiego rispetto agli altri.

Si tratta di una stima approssimativa perché i dipendenti dei centri per l'impiego non fanno un solo mestiere, ma ne fanno diversi. Uno dei loro mestieri, il principale, è quello di intermediare la

manodopera, di mettere a contatto domanda e offerta di lavoro, ma ricordiamo che nelle diverse circostanze dei diversi Paesi i centri per l'impiego fanno altre cose, fanno politiche attive e anche orientamento e formazione, quindi producono un risultato che possiamo definire, in termini di occupabilità generale, che non direttamente va a finire in un incontro tra domanda e offerta nel breve periodo.

Ricordiamo poi che nel caso italiano gran parte del lavoro dei dipendenti dei nostri centri per l'impiego è costituito da operazioni di carattere burocratico come l'accertamento dello stato di disoccupazione, che non ha niente a che fare con l'intermediazione fra domanda e offerta.

Se si dovesse tener conto di tutti questi elementi, il fatto che ci sia questa percentuale di collocamento del 3-4 per cento, potrebbe essere definita quasi un miracolo in termini positivi rispetto alle *performances* di altri Paesi.

Questa è una caricatura e non vuole essere una conclusione ragionata, che deriva dalla lettura di questa tabella, ma è una caricatura che va nella direzione giusta, cioè riportare il ragionamento su dati ragionevoli di confronto fra i vari Paesi.

Questo è molto utile, perché quando si dovrà decidere quale assetto istituzionale e quali risorse impiegare nella costituenda agenzia per il lavoro, è opportuno che chiunque di noi, quando sarà chiamato a portare il proprio contributo per decidere su questa materia abbia informazioni ricche ma soprattutto attendibili e affidabili.

GISSICA ROSTELLATO. Ringrazio i relatori ai quali volevo chiedere di specificare meglio cosa intendeva il professor Varesi affermando che ci vuole un sistema meno frammentato, quindi nazionale.

Vorrei capire se intendesse richiamare l'esigenza di garantire servizi di livello *standard* in tutta Italia oppure se si riferisse a quella di far rientrare nell'ambito della gestione dei servizi per l'impiego anche l'erogazione di prestazioni come quella per la disoccupazione. Vorrei altresì sapere se, secondo lei, sia necessario mantenere una specificità regionale o provin-

ciali come l'attuale, magari solo in parte, rispettando un determinato *standard* a livello internazionale e lasciando libertà a Regioni e Province soprattutto sulle politiche attive.

In base alla mia esperienza posso dire che in Veneto il fatto che le politiche attive siano studiate sul territorio è una ricchezza, laddove il territorio non può essere preso in considerazione solo a livello regionale, perché, ad esempio, nella mia regione ci sono zone completamente diverse; tra Rovigo, Padova e Belluno ci sono differenze anche di tipologia di aziende, settori non comparabili, che sarebbero difficili da gestire anche nell'ambito di politiche attive a livello regionale. Vorrei conoscere la sua opinione su come si possa affrontare tale questione, in base alla sua esperienza.

EMANUELE PRATAVIERA. Sarò brevissimo, solo per chiedere un'opinione personale, visto il vostro particolare osservatorio sul ruolo che dovrebbero avere sia il settore della scuola e dell'università, sia il lavoratore autonomo, quindi il mondo delle Camere di Commercio, in un'ottica di inclusione o di reinserimento sociale.

Da ultimo, vorrei conoscere il vostro punto di vista sul grado di efficacia del reinserimento al lavoro o della necessità di operare per la ricollocazione dei lavoratori quarantenni e cinquantenni, che si trovano senza lavoro.

Anche un'analisi accurata dell'età di chi cerca lavoro e di chi rimane escluso deve influire.

ALESSIA ROTTA. Solo una precisazione. In un'ottica di riorganizzazione delle politiche attive, come diceva il presidente Varesi esprimendo preoccupazione per il riassetto delle province, mi chiedevo se, in base al confronto con altre nazioni dell'Europa, possa dirci qualcosa di più sul rapporto tra pubblico e privato, privato e sociale, che in Italia non ha trovato piena attuazione.

Basterebbe che tutte le regioni recepissero quanto previsto a livello legislativo, oppure dal confronto con gli altri Paesi

potrebbero giungere importanti suggerimenti?

PRESIDENTE. Grazie. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

MANUEL MAROCCO, *Ricercatore dell'ISFOL*. Anzitutto, ringrazio per le domande rivolte. Per rispondere in particolare alle prime domande che mi sono state rivolte, vanno immediatamente fatte alcune precisazioni sulla fonte dei dati, l'Eurostat, che raccoglie i dati sulle politiche per l'occupazione, dividendo in complessive nove voci i dati finanziari dedicati alle politiche per l'occupazione. Dalla voce 1 fino alla voce 7 sono le politiche attive, la 8 e la 9 sono quelle dedicate alle politiche passive.

È possibile quindi fare un confronto e avere informazioni sui dati relativi alla spesa e alle politiche passive, però in quest'ambito non abbiamo fatto riferimento alle politiche passive. Da questo punto di vista, anche nell'andamento nel tempo, nel confronto tra politiche passive e politiche attive c'è qualche sorpresa rispetto all'Italia, nel senso che tendenzialmente si dice che le politiche passive sono quelle a cui l'Italia dedica un maggiore sforzo finanziario.

Limitando il confronto alla spesa dedicata alle politiche passive e a quella per le politiche attive, negli ultimi anni c'è stato un piccolo spostamento: maggiori risorse sono state dedicate alle politiche attive — anche se poi il confronto comparato con gli altri Paesi testimonia un altro andamento — e minori risorse alle politiche passive.

Per i dati sul tasso di penetrazione, comparati e relativizzati, l'ultimo grafico di cui si parlava in precedenza fa riferimento esclusivamente ai dati relativi ai servizi per l'impiego, quindi la prima voce dei dati Eurostat riguarda proprio la spesa rispetto al PIL dedicata ai servizi pubblici per l'impiego.

IRENE TINAGLI. Non solo del personale...

MANUEL MAROCCO, *Ricercatore dell'ISFOL*. Come richiamato in precedenza, i dati sullo *staff* non sono di fonte Eurostat; non per tutti i Paesi sono disponibili, quindi noi abbiamo dovuto ricostruire quella tabella facendo riferimento a una pluralità di fonti, non esclusivamente Eurostat.

È importante sottolineare il fatto che l'utenza del servizio pubblico è molto più ampia di quella dei disoccupati in senso stretto, però i dati presentati a pagina 8 fanno riferimento alla quota di disoccupati che si è rivolta al canale pubblico, a quello privato, quindi ai canali formali, nonché a chi dichiara di aver cercato un'occupazione facendo riferimento a canali informali. Da questo punto di vista, in parte risponde al quesito relativo a chi si rivolge ai canali formali.

Con riguardo ai dati sugli operatori privati, dai dati Eurostat si evince solo il tasso di penetrazione, quindi la quota e il confronto con l'attore pubblico. Dei dati — pur molto interessanti — relativi ai settori e allo *staff* impiegato presso gli operatori privati la fonte di riferimento non è l'Eurostat ma è Eurociett, che è la Confederazione internazionale delle agenzie private.

Nel *paper* abbiamo presentato il dato relativo al tasso di penetrazione. Mi pare che ci siano anche dei dati relativi allo *staff*, però non lo ricordo con esattezza. Se quindi la Commissione è interessata ad avere questi dati, provvederemo a inviarli e nel prossimo *paper* li studieremo più a fondo.

Penso di aver tentato di rispondere a tutti i quesiti relativi ai dati.

PIETRO ANTONIO VARESI, *Presidente dell'ISFOL*. Per quanto riguarda alcune domande che mi sembra abbiano toccato più la mia introduzione, posso dire solo che innanzitutto la nostra intenzione nell'illustrare questo panorama comparato a livello europeo fosse quella di mettere in evidenza come i centri per l'impiego, nella loro debolezza derivante dalla scarsità di risorse e di personale, non siano a nostro avviso attaccabili nella maniera forsennata

in cui vengono spesso attaccati sui giornali o in televisione per due ragioni.

Svolgono una gamma di servizi più ampia rispetto a quella dell'intermediazione, e qui non possiamo dimenticare che la storia dei centri per l'impiego è figlia della storia di questo Paese. Fino al 1997 abbiamo avuto il collocamento, quindi strutture dedite alla gestione di procedure amministrative. Dal 1997 abbiamo in parte dedicato quelle stesse persone a svolgere anche servizi per l'impiego.

Non si trasforma con la bacchetta magica dalla sera alla mattina un funzionario, un burocrate, una persona abituata a gestire delle procedure amministrative in un erogatore di servizi per l'impiego, per cui abbiamo avuto difficoltà a gestire queste nuove attività e, per altro verso, sono a carico dei centri per l'impiego le attività amministrative ancora oggi rilevanti e onerose.

Non voglio citarne altre, ma vi richiamo solo le procedure legate alla gestione della legge n. 68 del 1999, quella sull'inserimento mirato dei disabili, che non è cosa marginale sotto il profilo sociale e che ha un peso rilevante sotto il profilo amministrativo.

La prima questione che volevamo segnalare era questa: i centri per l'impiego in Italia svolgono funzioni che fanno di nuovo, ma fanno anche tanto di antico, quindi bisogna tenere conto di tutto questo.

La seconda questione è che nonostante ciò alla fine abbiamo dei risultati certo non esaltanti, ma non disprezzabili, così come invece viene affermato spesso sulla stampa o dai media. Questa era la prima indicazione.

Seconda risposta. Mi si chiedeva cosa intendessi per sistema meno frammentato e, siccome la mia introduzione riguardava gli aspetti istituzionali, intendevo principalmente fare riferimento a qualcosa che andasse oltre il decreto legislativo n. 469 del 1997 e ci consentisse di non pensare unicamente a cento staterelli separati uno dall'altro, ma ci portasse alla costruzione di un sistema nazionale.

Non ho titolo per indicare la soluzione migliore sul piano legislativo per definire l'assetto istituzionale, ho le mie idee ma qui il legislatore è sovrano. Qualunque sia la soluzione che il legislatore vorrà adottare (e se guarda all'Europa può trovarne di molto diverse), deve almeno pensare a un sistema nazionale che abbia uniformità delle regole, *standard* nazionali di servizi, un sistema di monitoraggio e valutazione stringente, ammesso che vogliamo puntare ancora sull'area vasta invece che sulle regioni o sul sistema nazionale.

Si deve prevedere che, in qualunque luogo del territorio nazionale i cittadini, imprese o lavoratori, possano usufruire di servizi di pari *standard* di qualità, contemplando l'esercizio di poteri di supplenza in caso di evidenti carenze da parte del soggetto chiamato a erogare quel servizio che manifesti la sua incapacità a garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Alcuni punti fermi identificano l'esistenza di un sistema nazionale, poi l'architettura può essere disegnata dal legislatore con fantasia, perché ricordavo come in alcuni Paesi i sistemi che garantiscono questi principi siano gestiti da amministrazioni totalmente statali, in altri da amministrazioni federali, in altri da un sistema misto fra amministrazioni locali e amministrazioni regionali o statali.

Lascio l'architettura istituzionale al legislatore, ma mi interessa segnalare che un sistema è nazionale se garantisce la difesa dei principi, altrimenti è un vestito di Arlecchino con cento soggetti che fanno quello che credono; ognuno fa del suo meglio, ma questo non è un sistema nazionale.

Sul ruolo di scuola, istruzione, università, considero molto importante che la scuola e l'università si pongano il problema del rapporto tra i loro percorsi e il mondo del lavoro. Il distacco, l'indifferenza che spesso il nostro sistema scolastico e universitario ha manifestato nei confronti del lavoro e in particolare degli sbocchi occupazionali degli allievi sono

secondo me in parte causa dei problemi della disoccupazione giovanile che il Paese vive.

Segnalo tre tipi di interventi auspicabili. Il primo è un buon sistema di orientamento da parte della scuola e dell'università, in modo tale da rendere i giovani consapevoli delle condizioni del mercato del lavoro.

Questa attività — diciamo con franchezza — può essere erogata seriamente dalla scuola e dall'università, se queste per prime avranno il coraggio di guardare al loro interno e di fare delle scelte che siano coerenti con il mercato del lavoro, senza per prime offrire percorsi formativi destinati a finire su binari morti solo a causa dell'elefantiasi della struttura. Vengo dall'università e ho purtroppo esperienza di scelte di questo genere, in cui si creano percorsi per creare posti per giovani ricercatori, non finalizzati all'occupazione di altri giovani.

Se la scuola e l'università fanno una riflessione sui percorsi che offrono ai giovani e in secondo luogo costruiscono dei buoni percorsi di orientamento verso il lavoro, si ottengono risultati interessanti.

La seconda questione riguarda i tirocini, intesi come esperienza curriculare che arricchisce il percorso formativo mettendo in contatto il giovane con il mondo del lavoro e facendogli apprendere in concreto ciò che apprende normalmente solo in veste teorica nelle aule. Questo è un altro grande strumento per fluidificare il rapporto fra sistema formativo e mondo del lavoro.

Il sistema duale tedesco prevede che dai 15 anni in avanti o segui gli studi anche fino alla laurea triennale stando sui banchi di scuola oppure entri in apprendistato e studiando e lavorando acquisisci le stesse competenze e quindi lo stesso titolo di studio.

Pensare di adottare dalla sera alla mattina il sistema duale tedesco è pura fantasia, perché non si inventa in due giorni una cosa che altri hanno costruito in cinquant'anni, però ci sono dei pezzettini di sistema duale che noi stiamo sperimentando e che andrebbero rafforzati.

Penso alle norme introdotte dal decreto legge n. 104 del 2013, per cui negli ultimi anni di scuola è possibile pensare a percorsi di alternanza in apprendistato, in modo tale che il giovane alla fine del percorso di scuola media superiore possa già essere avviato verso un rapporto di lavoro con le aziende.

Ultraquarantenni e ultracinquantenni: a parte tutti gli strumenti che abbiamo usato e stiamo usando, come gli incentivi, le politiche attive, vi segnalo che la Germania a un certo punto ha deciso di favorire per soggetti di una certa età con particolari difficoltà l'intesa fra le strutture pubbliche e le strutture private di *outplacement*, quindi un forte sostegno alle intese fra i centri per l'impiego e le agenzie private di *outplacement* per la ricollocazione di lavoratori in difficoltà.

In Italia abbiamo il contratto di ricollocazione, che richiama questo percorso e che abbiamo introdotto nell'ultima legge di stabilità, quindi vedremo come andranno le sperimentazioni. Credo che il rapporto fra pubblico e privato possa essere messo in termini più semplici che in altri Paesi, mentre da noi per ragioni ideologiche è affrontato in termini complessi, perché, come i dati dimostrano, siamo entrambi deboli.

Non abbiamo giganti e nani, i dati evidenziano un tasso di penetrazione del 3,1 per cento del pubblico e dello 0,6 del privato, mentre, considerando i dati degli altri Paesi si constata come il pubblico negli altri Paesi faccia molto di più e i privati negli altri Paesi facciano molto di più.

Il risultato è che le imprese e i lavoratori negli altri Paesi hanno molti più servizi e servizi di migliore qualità. Noi abbiamo un sistema complessivamente gracile.

Mettersi gli uni contro gli altri mi sembra assolutamente fuori luogo, visto che sarebbe necessario sviluppare i servizi per l'impiego svolti dagli uni e dagli altri.

PRESIDENTE. La ringrazio, possiamo ritenerci soddisfatti, in quanto questa ora di discussione è stata sicuramente for-

mante per ambo le parti. Se posso, una velocissima chiosa finale.

Anche in base all'esperienza che abbiamo vissuto lunedì pomeriggio, quando con il professor Dell'Aringa e l'onorevole Gnechchi abbiamo incontrato dei colleghi tedeschi che si occupano di centri per l'impiego, siamo rimasti impressionati dal loro modo di fare le cose. Senza indicare i bravi o i meno bravi, dobbiamo basarci necessariamente sui dati.

A chiusura di tutto questo ricordo che, in base a un *feedback* del servizio studi della Camera deputati, in Italia i centri per l'impiego sono 556, hanno un costo medio annuo di circa 471 milioni, che per quasi il 75 per cento è rappresentato da spese per il personale, a cui si aggiungono 137 milioni all'anno, tra il 2005 e il 2011, per il mancato allineamento in termini di efficienza.

Noi siamo abituati anche ad altre cifre e forse 471 milioni di euro non ci sembrano neanche molti, però occorre agire sul versante dell'efficienza della spesa, perché i centri per l'impiego non sono dei privati, ma giustamente gravano sulle spalle della collettività.

L'Eurostat tra il 2005 e il 2011 parlava proprio di questi dati e dell'aumento del costo delle retribuzioni all'interno dei centri per l'impiego. Eurostat dice che l'aumento di stipendi in questi anni è stato del 24,4 per cento. Non riesco a spiegarmi perché, se ci sia più gente, se siano pagati di più o di meno, però è un dato riferibile a tutto il personale della pubblica amministrazione, i cui aumenti sono però di tre volte inferiori, ossia dell'8,3.

Tra l'altro, Confartigianato, associazione che dialoga spesso con i centri per l'impiego, indica come uno dei *vulnus* all'interno dei centri pubblici per l'impiego l'assenza di incentivi retributivi legato al raggiungimento del risultato.

Se posso, al di là della Presidenza odierna, considero utile rivedere queste due macro aree, il tipo di contratti applicato al personale assunto presso i centri per l'impiego e le considerazioni di Confartigianato rispetto agli incentivi sulle retribuzioni legate al raggiungimento del

risultato. Voi mi insegnate infatti che le persone vengono pagate a risultato per quanto riguarda la *youth guarantee*.

Il professor Dell'Aringa ha fatto riferimento al dato italiano riportato nella tabella a pagina 10 e al dato del Regno Unito; nel Regno Unito i lavoratori costano sicuramente il doppio, ma il Regno Unito ha 63 milioni di abitanti, mentre l'Italia circa 61 milioni; il Regno Unito attraverso i servizi per l'impiego registra un tasso di penetrazione pari a più del doppio, quindi penso che in questo contesto la spesa più o meno ampia sia giustificabile, dal momento che trova lavoro a quasi l'8 per cento di lavoratori, a fronte del 3-3,1 italiano; per non parlare della Germania che supera il 10 per cento milioni con una spesa intermedia fra Regno Unito e Italia. Credo che ci sia molto lavoro da svolgere

e vi preannuncio lo svolgimento di altre audizioni con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, con Italia Lavoro, con le associazioni di categoria, con i rappresentanti delle parti sociali. Nell'augurare buon lavoro a tutti, ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto e dichiaro conclusa l'audizione.

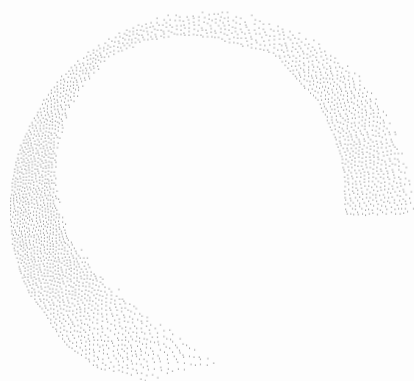
La seduta termina alle 15.20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 20 ottobre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



ISFOL

Camera dei Deputati - Aula XI Commissione
Roma, 29 luglio 2014

Audizione dei rappresentanti dell'Isfol
nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla
gestione dei servizi per il mercato del lavoro e
sul ruolo degli operatori pubblici e privati

LO STATO DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO IN EUROPA

Allegato: «Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese»
Collana Isfol Occasional Paper numero 13 - 2014

ISFOL

OBIETTIVO E STRUTTURA DEL CONTRIBUTO

OBIETTIVO Comparare lo stato dei servizi per l'impiego a livello europeo

STRUTTURA

- La centralità degli Spi in funzione di attuazione della SEO
- L'investimento finanziario e organizzativo
- I canali di ricerca (formali e informali)
- L'intermediazione e i suoi costi
- Conclusioni

VENT'ANNI DI POLITICHE ATTIVE

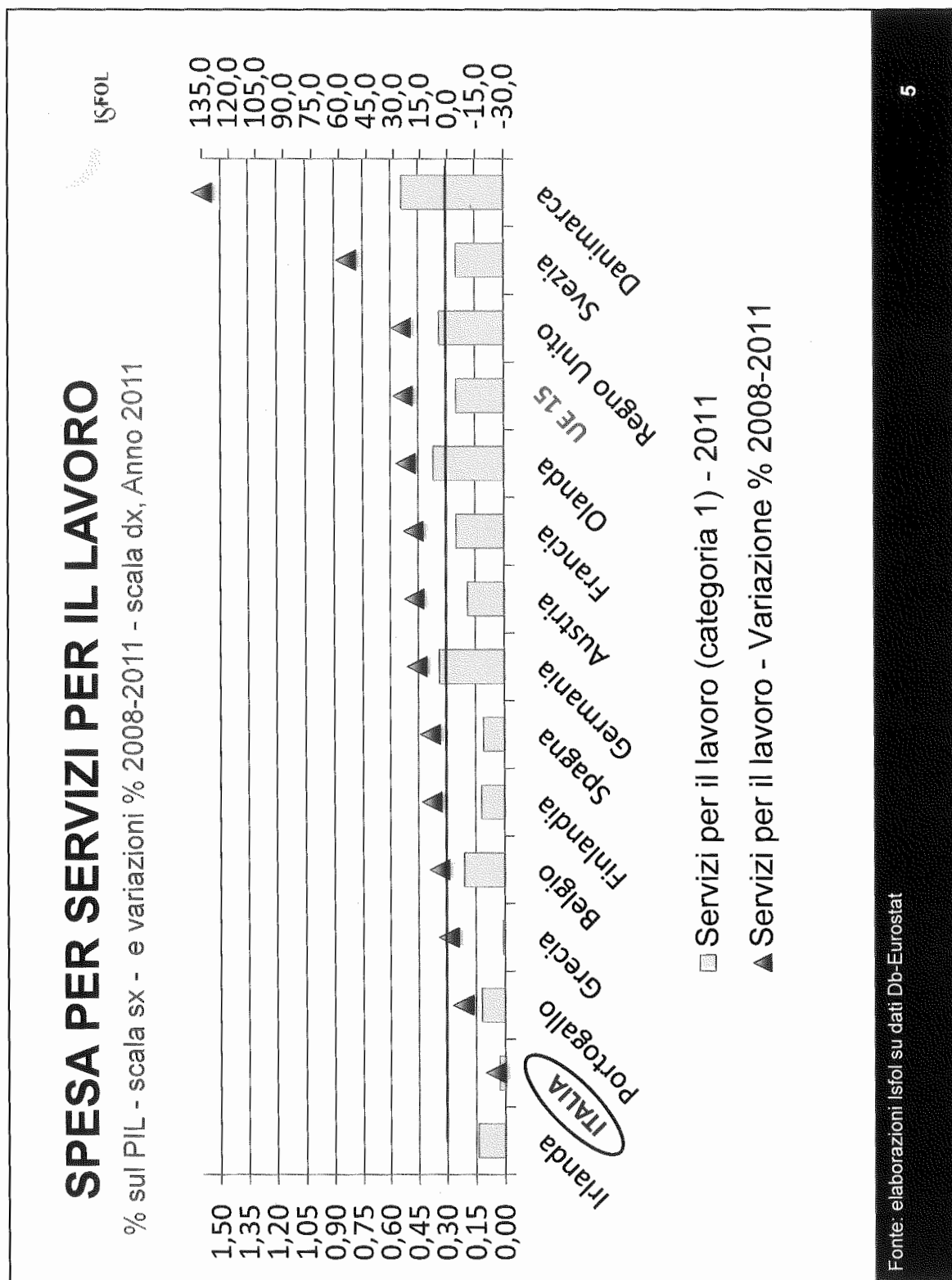
ISFOL

- Dal Libro Bianco di Delors alla Garanzia giovani
- Dalle politiche *curative* alle politiche attive
- La centralità degli Spi in quanto principale veicolo di attuazione delle politiche attive

SPI efficienti = politiche attive del lavoro efficienti

ISFOL

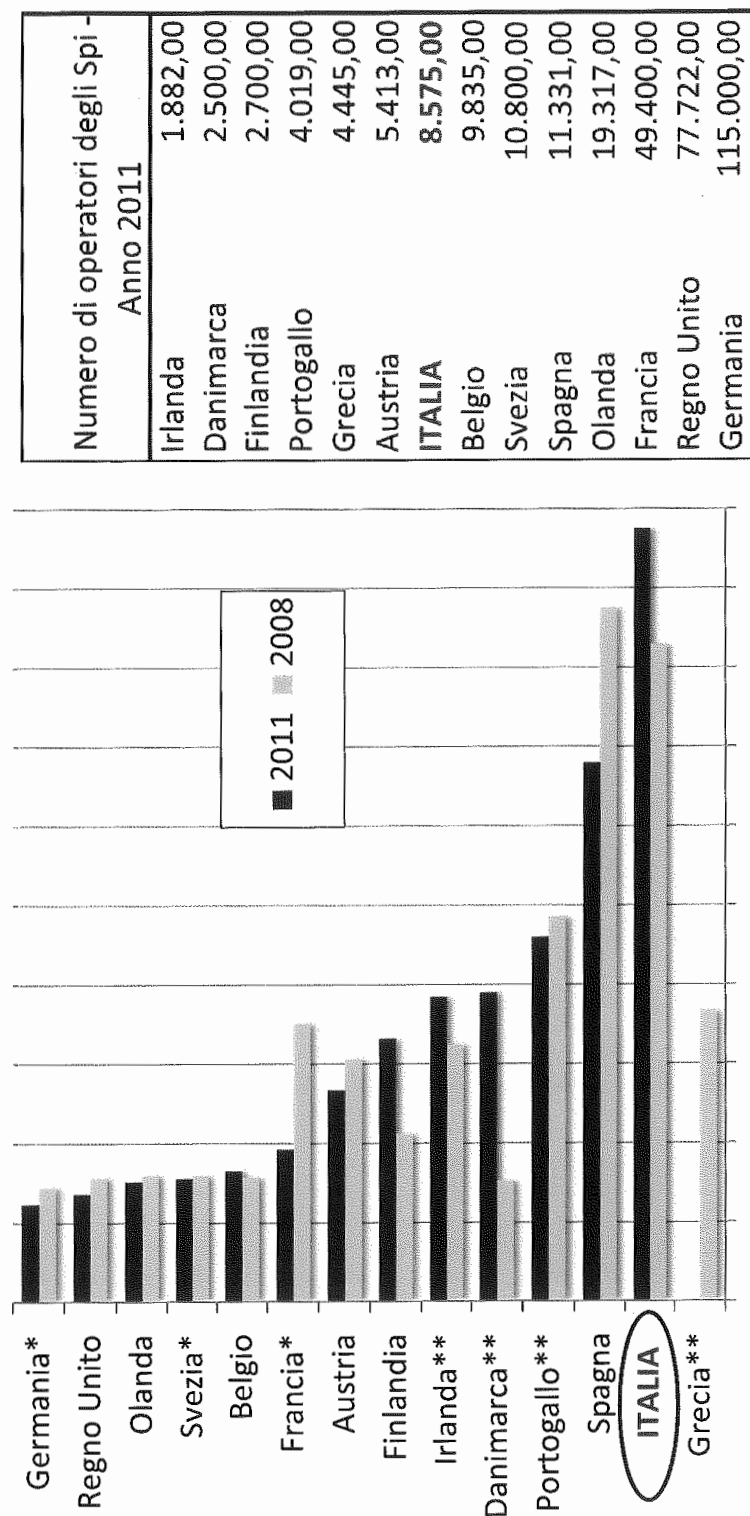
L'INVESTIMENTO FINANZIARIO E ORGANIZZATIVO



POPOLAZIONE ATTIVA SU OPERATORI DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

ISFOL

Anni 2008 e 2011



* I dati sullo staff del 2008 si riferiscono al 2007 ** I dati sullo staff del 2008 si riferiscono al 2006

FONTE: Elaborazioni Isfol su dati Pes Monitor, Audizione alla Camera dei Deputati di Italia Lavoro 2013, Isfol-Monitoraggio Spi 2006 e 2010, DB-Eurostat

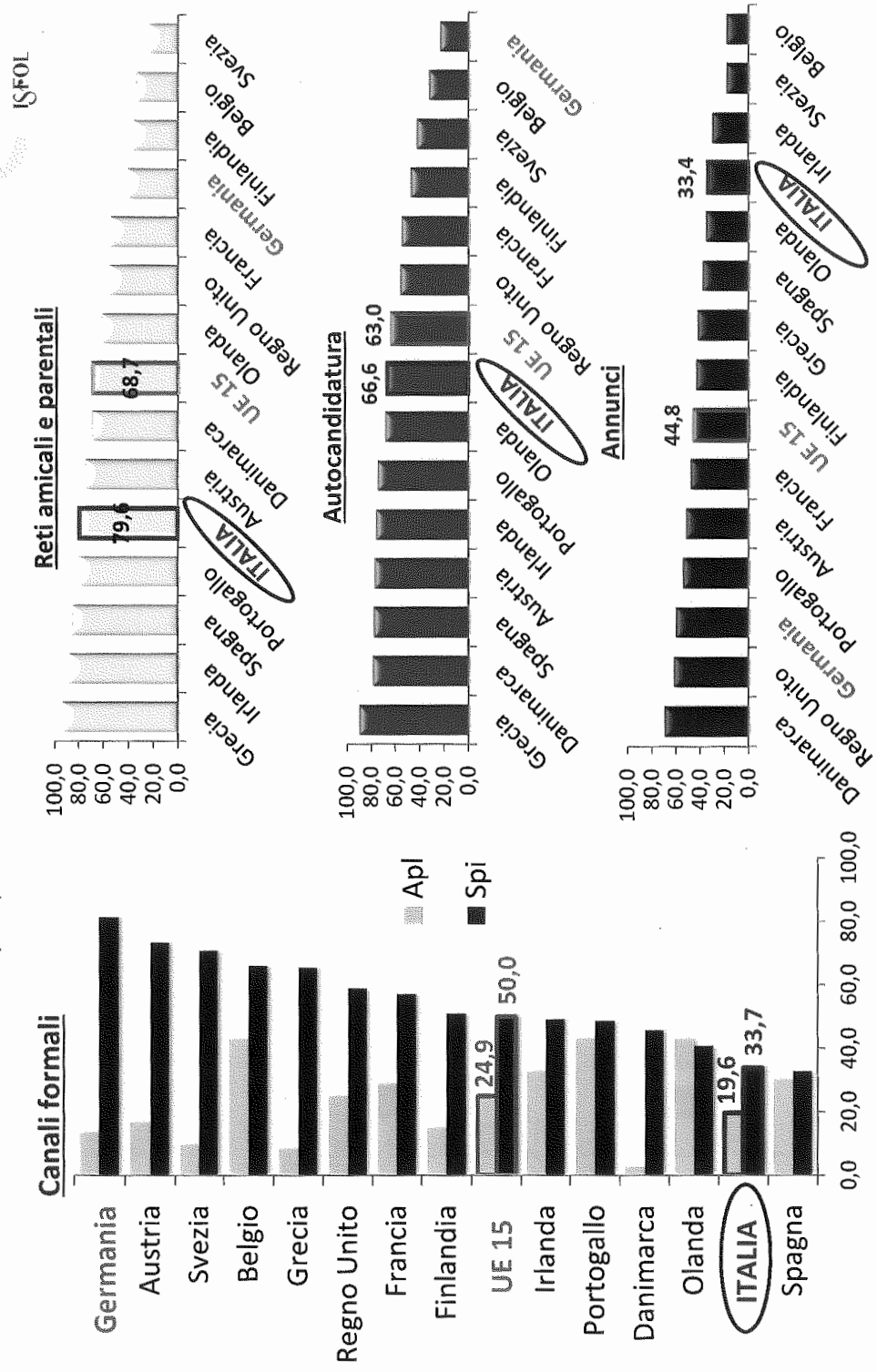
ISFOL

I CANALI DI RICERCA DI LAVORO

7

IL RICORSO AI CANALI NELLA RICERCA DI LAVORO

Quota di disoccupati per ciascun canale, Anno 2012



Fonte: elaborazioni Isfol su dati Db-Eurostat

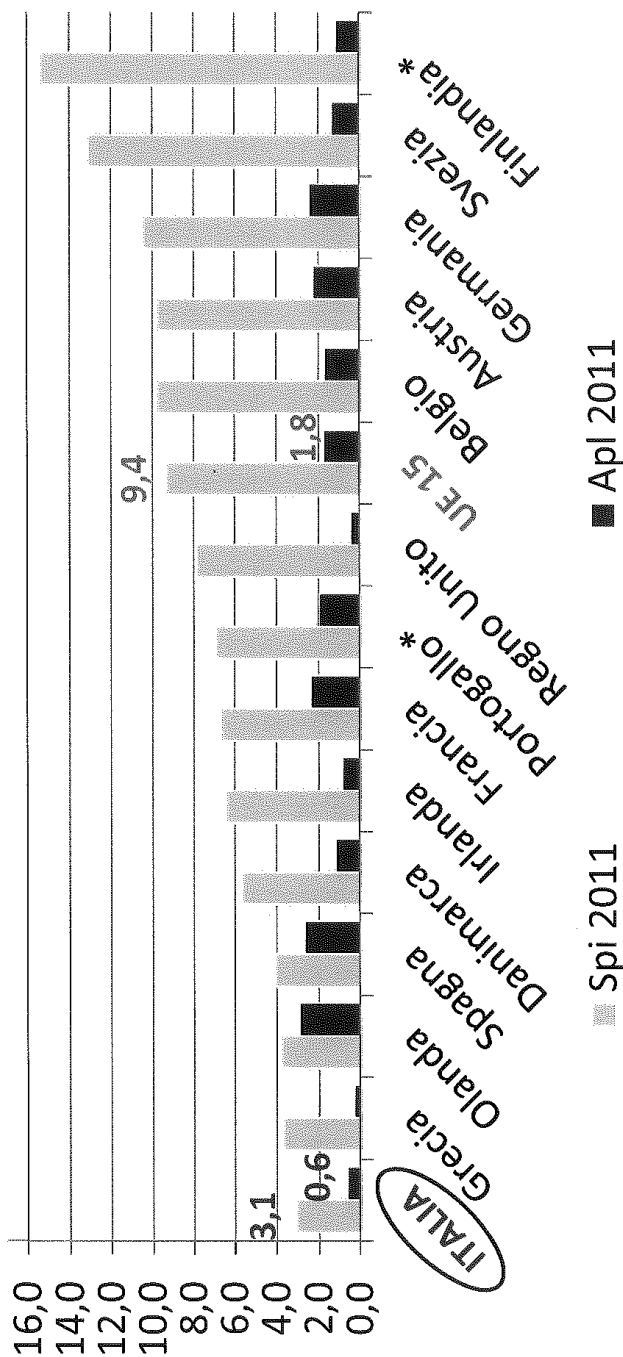
ISFOL

INTERMEDIAZIONE E COSTI A CONFRONTO

TASSI DI PENETRAZIONE SPI E APL

Quota di lavoratori dipendenti che ha trovato lavoro tramite gli Spi sul totale di dipendenti che hanno trovato lavoro nell'anno di riferimento, Anno 2011

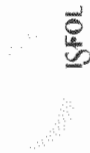
ISFOL



* Per la Finlandia i dati relativi alla quota di intermediari dagli Spi è relativa al 2012; per il Portogallo è relativa al 2010

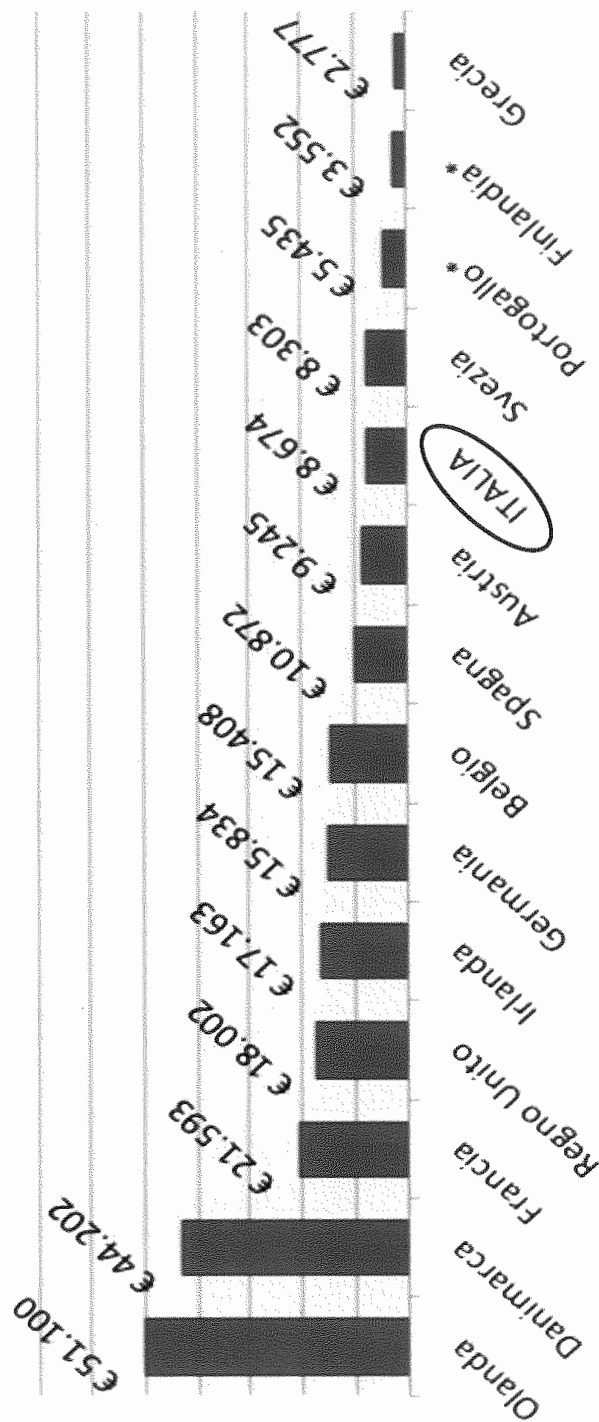
Fonte: elaborazioni Isfol su dati Db-Eurostat

I COSTI DELL'INTERMEDIAZIONE



Spesa media per lavoratore dipendente intermediato dagli Spi (€), Anno 2011

Spesa media per lavoratore dipendente intermediato dagli Spi (€)

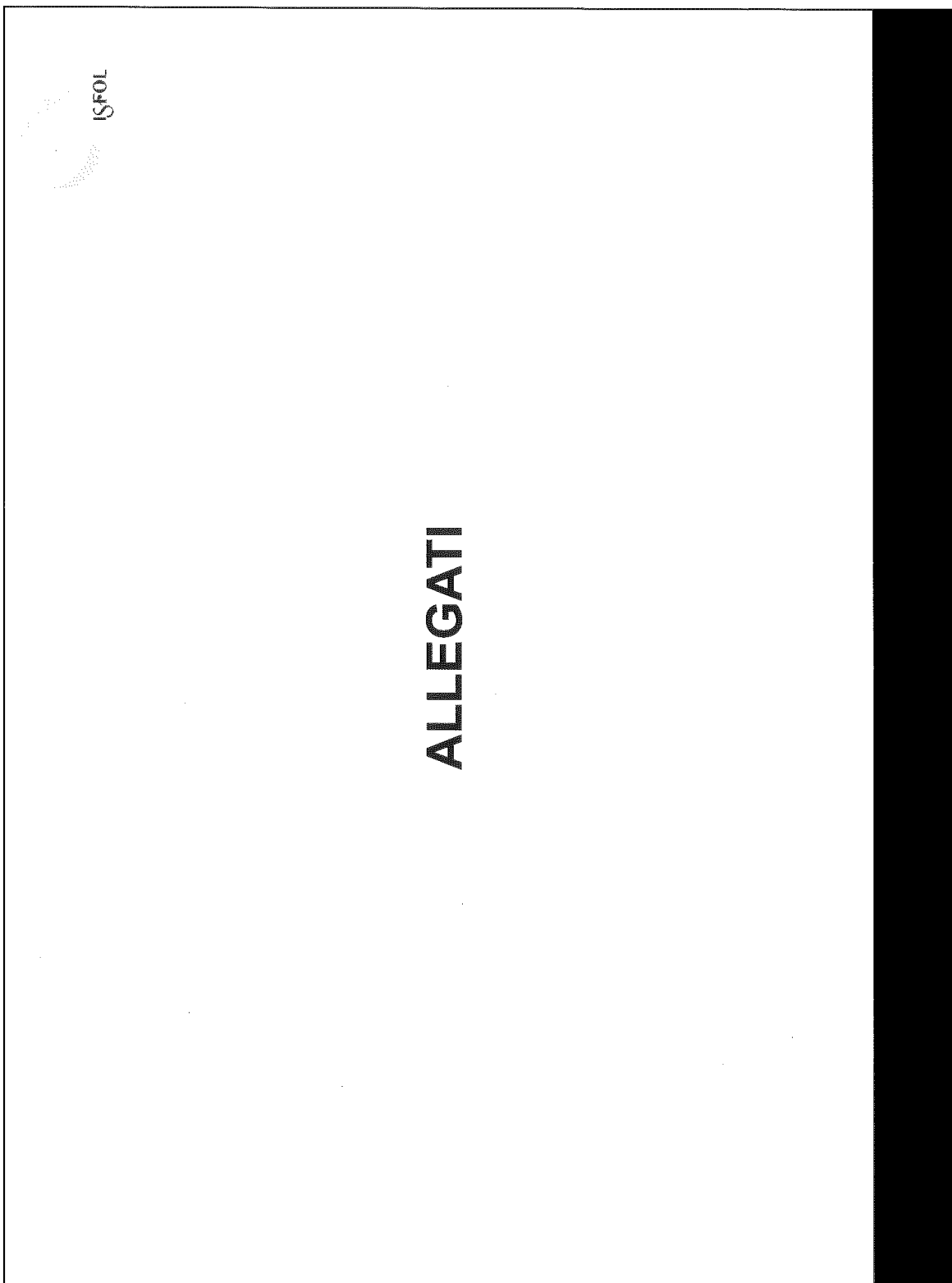


* Per la Finlandia i dati relativi alla quota di intermediati dagli Spi è relativa al 2012; per il Portogallo è relativa al 2010

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Db-Eurostat

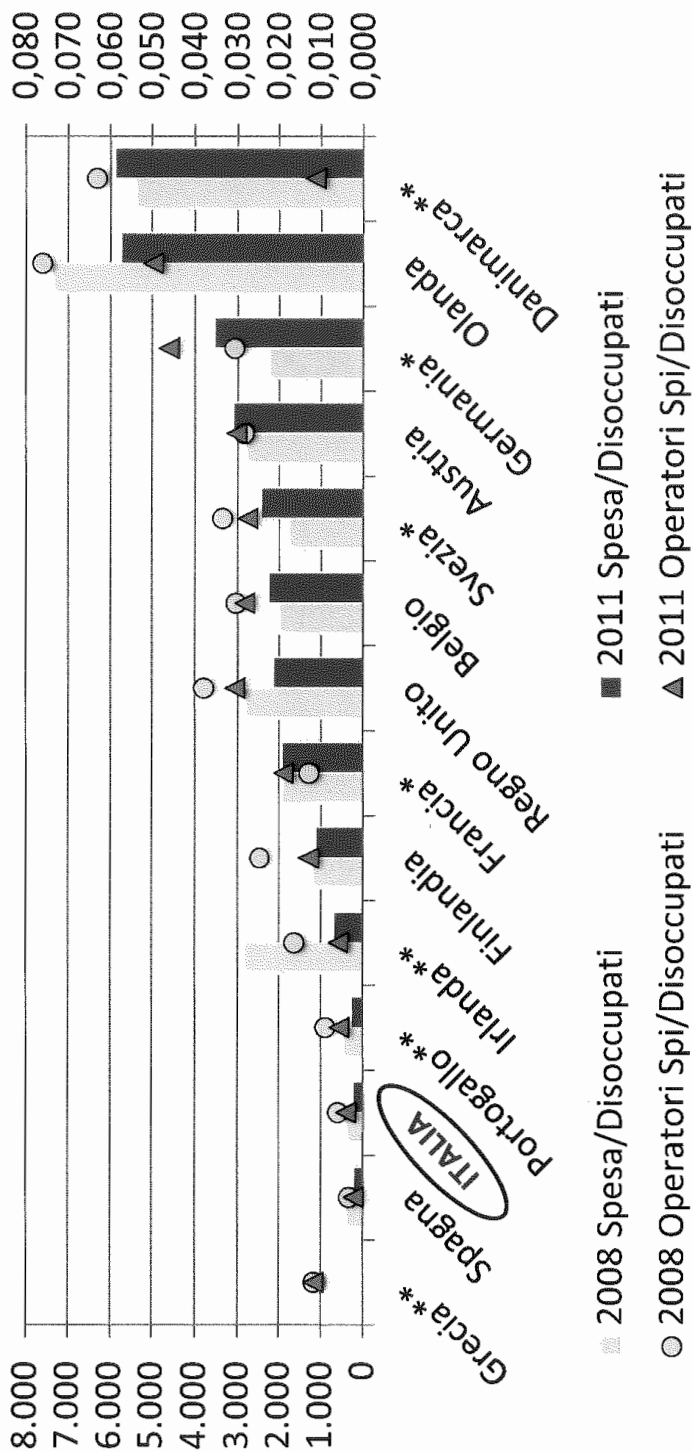
CONCLUSIONI?

- Le politiche attive hanno una chiara dimensione organizzativa e la loro concreta implementazione è condizionata dalla natura e dalla dimensione della disoccupazione
- Il tasso di penetrazione è un indicatore parziale («agenzie di transizione») ed imperfetto (mancanza dati sulle *vacancy*) di valutazione degli SPI
- *Corsi e ricorsi storici* nella valutazione di efficienza ed efficacia degli SPI: essi, nuovamente, sono finiti al centro dell'agone politico
- Il confronto comparato, comunque, mostra una gracilità complessiva della rete *mista* italiana dei servizi per l'impiego



SPESA IN EURO PER GLI SPI E OPERATORI DEGLI SPI SU DISOCCUPATI

(Spesa in MIO € e numero operatori su numero di disoccupati, Anni 2008 e 2011)



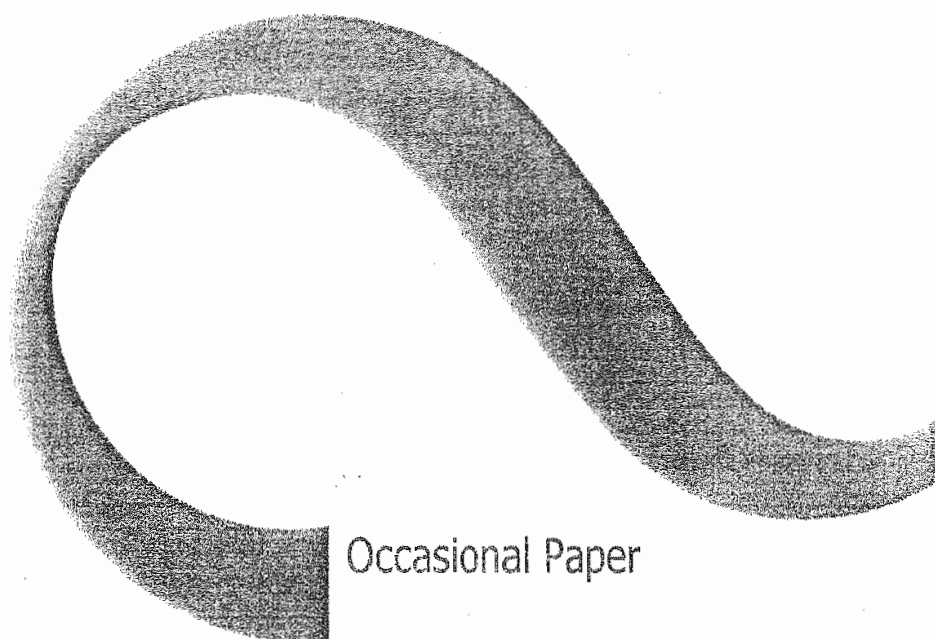
* I dati sullo staff del 2008 si riferiscono al 2007 ** I dati sullo staff del 2008 si riferiscono al 2006

FONTE: Elaborazioni Isfol su dati Pes Monitor, Audizione alla Camera dei Deputati di Italia Lavoro 2013, Isfol-Monitoraggio Spi 2006 e 2010, DB-Eurostat

ISFOL

	Variazione della spesa (% sul PIL)	Variazione nel numero operatori SPI	Variazione nella quota di lavoratori dipendenti intermediati dagli Spi
Austria	+	+	-
Belgio	+	-	-
Danimarca	+	- ^a	+
Finlandia	+	-	-
Francia	+	+	=
Germania	+	+	-
Grecia	=	n.d.	-
Irlanda	-	-	+
ITALIA	-	-	=
Olanda	+	+	+
Portogallo	-	+	+
Regno Unito	+	+	+
Spagna	+	+	+
Svezia	+	+	+

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI



Occasional Paper

ISFOL

Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego
in Europa: tendenze, conferme e sorprese

ISSN 2279-7459

Collana Isfol Occasional Paper | numero 13 - marzo 2014 | www.isfol.it

La **collana Isfol Occasional Paper** raccoglie brevi elaborati a carattere tecnico-scientifico esiti di studi o work in progress su argomenti di interesse istituzionale. La collana, funzionale a lanci anticipatori e promozionali, mira a promuovere il confronto e il dibattito con la comunità scientifica di riferimento, attraverso una rapida divulgazione di dati e contenuti.

L'Isfol, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, è un Ente pubblico di ricerca che opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali.

Svolge attività di studio, consulenza ed assistenza tecnica, ponendosi a supporto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, così come delle altre istituzioni nazionali, regionali e locali che intervengono nei sistemi del mercato del lavoro, dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e dell'inclusione sociale.

L'Istituto collabora con organismi sia pubblici che privati, fa parte del Sistema Statistico Nazionale e svolge il ruolo di assistenza tecnico-scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo. L'Isfol è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.

Presidente: Pier Antonio Varesi
Direttore generale: Paola Nicastro

Riferimenti:
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.isfol.it

La Collana *Isfol Occasional Paper* è curata da *Isabella Pitoni* Responsabile del Servizio per la Comunicazione e la divulgazione scientifica
Contatti: editoria@isfol.it

Il contributo è stato realizzato nell'ambito delle attività di analisi a carattere continuativo sul mercato del lavoro e i suoi andamenti.

Autori: *Francesca Bergamante e Manuel Marocco*

Coordinamento editoriale: *Aurelia Tirelli*
Impaginazione ed editing: *Anna Nardone*

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

(Copyright (C) [2014] [ISFOL]
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale -
Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ABSTRACT**LO STATO DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO IN EUROPA:****TENDENZE, CONFERME E SORPRESE**

Sin dal 1993 il noto Libro Bianco di Delors identificava le politiche attive del lavoro quale strumento principe per affrontare e risolvere la disoccupazione in Europa. La SEO prima e Europa 2020 poi hanno insistito sulla revisione e sullo sviluppo dei Servizi per l'impiego in ragione del loro ruolo cruciale nella gestione delle politiche attive. In risposta a questo invito, dagli inizi del 2000, si è andato incrementando l'impegno economico ed organizzativo relativo agli SPI, con un forte ruolo dell'Europa che coordina, indica la strada e finanzia. La congiuntura economica negativa ha posto nuove sfide alla politica europea per l'occupazione; l'esercizio di riduzione del budget ha aumentato la pressione sul miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei Servizi pubblici per l'impiego. Tuttavia ciò che sembra mancare è un'analisi complessiva e comparativa a livello europeo. Lo studio dell'efficacia e dell'efficienza degli SPI è un tema piuttosto controverso e il dibattito su quali siano le misure più adatte è molto acceso. Tra i diversi indicatori, la capacità di intermediazione degli SPI è comunque un riferimento, anche se senza un attento raccordo con le *vacancy* rimane una misura parziale. Il presente contributo propone alcune riflessioni sull'impegno finanziario ed organizzativo di alcuni paesi europei negli SPI, raffrontando questo sforzo con l'attrattività esercitata dai servizi per l'impiego e con il loro effettivo ruolo nell'intermediazione.

EUROPEAN PUBLIC EMPLOYMENT SERVICES AT A GLANCE:**TRENDS, EVIDENCES AND SURPRISES**

Already in 1993 the well-known Delors White Paper focused on "active employment policy (...) rather than the registration of and payment to the unemployed". Closer in time, both the European Employment Strategy (EES) and Europe 2020 reasserted the need of a modernisation of Public Employment Services (PES's) as an instrument to manage Active Labour Market Policies (ALMP's).

As a response to this call, starting from 2000, an increase in PES expenditure and staffing has been registered all over Europe. The current economic crisis posed new challenges to the European employment policy: a more severe budget pressure is met by an increased need of monitoring PES performances with the aim of improving effectiveness and efficiency.

However, despite the intense political debate on the subject, a comprehensive comparative analysis at the European level is missing. The paper, mostly using Eurostat data, offers a number of considerations on PES expenditure and staffing levels in major European countries, as well as on PES's ability to be an attractive intermediation agency.

PAROLE CHIAVE: I Servizi per l'impiego, Spesa e assetti organizzativi, Intermediazione

KEYWORDS: *Public employment services, Expenditure and organization, Job-broking*

PER CITARE IL PAPER: Bergamante F., Marocco M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Isfol, 2014 (Isfol Occasional Paper, 13)

INDICE

1	Politiche attive del lavoro, SPI ed Europa	5
2	L'investimento economico e l'impegno organizzativo negli SPI dei principali paesi europei.....	8
2.1	La spesa per gli SPI	9
2.2	Lo staff degli SPI	11
3	Il ruolo degli SPI e delle APL nella ricerca di lavoro e nell'intermediazione	16
3.1	I canali formali di ricerca di lavoro.....	17
3.2	I disoccupati e gli SPI: costi medi e carichi di lavoro degli operatori	19
3.3	Il tasso di penetrazione degli SPI e delle APL.....	21
4	Riflessioni conclusive	26
	Bibliografia	30

1 POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, SPI ED EUROPA

«An active employment policy which attaches high priority to the search for an activity or training accessible to everyone rather than the registration of and payment to the unemployed».

Questa importante indicazione di *policy* sembra tratta da un documento dei nostri giorni e, come si vedrà, continua ad orientare le attuali scelte di molti paesi dell'Unione nell'affrontare la crisi occupazionale che scuote i mercati del lavoro europei. In realtà la frase citata è tratta da un documento comunitario di ben 21 anni fa, il noto Libro Bianco su "Crescita, competitività, occupazione" del dicembre 1993¹, sulla scorta del quale è stata costruita l'architettura della politica sociale comunitaria.

Peraltro, alla priorità di puntare su politiche attive del lavoro si collegavano piuttosto dettagliati addentellati di politica economica pubblica e del diritto. Si affermava, tra l'altro, che la disoccupazione di lunga durata va combattuta offrendo ai disoccupati formazione per l'innalzamento delle qualifiche e quindi lavoro (possibilmente nel settore pubblico, si precisava); in cambio, si richiedeva agli stessi disoccupati un effettivo "investimento personale" nei servizi offerti². Questo cambiamento sostanziale richiedeva, secondo la Commissione: «(...) a considerable increase in public employment services, the objective being for every unemployed person to be monitored personally by the same employment adviser». A tale ultimo proposito esplicitamente si attribuiva alla spesa dedicata ai Servizi pubblici per l'impiego (SPI), tra l'altro, la capacità di moltiplicatore occupazionale: una triplicazione dell'investimento negli SPI nei paesi dell'Unione avrebbe sì implicato un incremento della spesa pubblica (dallo 0,17 allo 0,5 % del PIL), ma, dall'altra, tale spesa, spalmata in un triennio, sarebbe stata assorbita dalla corrispondente caduta della disoccupazione, per 100 mila unità nel primo anno, 400 mila nel secondo e un milione nel terzo. Ma è in effetti vero che ad un maggiore investimento (non solo intermini di risorse finanziarie) nei Servizi pubblici per l'impiego corrisponde un positivo effetto sull'occupazione? A venti anni da questa indicazione di *policy* è lecito interrogarsi ora su come siano andate realmente le cose, questione su cui si tenterà di fare luce in questo contributo.

In sostanza le istituzioni comunitarie fin da Libro Bianco di Delors hanno indicato la via maestra per affrontare e risolvere la disoccupazione in Europa, in particolare quella di lunga durata e giovanile: le politiche attive del lavoro (*Active Labour Market Policy*, ALMP)³. Queste ultime, nel loro complesso, sono rappresentate da tutti quei servizi o misure utili ad adattare le caratteristiche dell'offerta di lavoro alla domanda di lavoro⁴, con l'obiettivo univoco di innalzare il tasso di occupazione.

1 Commissione delle Comunità Europee, *Crescita, competitività, occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo - Libro bianco*, COM (93) 700, dicembre 1993.

2 Certo che la sorpresa si trasforma in sconcerto se si considera che era ivi affermato che le politiche attive dovevano essere orientate anche verso i giovani affinché: «Anyone who leaves the school system before the age of 18 without acquiring a meaningful vocational certificate should be guaranteed a 'Youthstart'». A buon intenditor...

3 Per un ulteriori dettagli e i riferimenti bibliografici sia consentito rinviare a Marocco, 2013.

4 È sufficiente scorrere la tassonomia utilizzata da Eurostat per convincersi di tale pressoché esclusivo interesse per le politiche rivolte al solo lato dell'offerta; un cenno al lato della domanda si ritrova solo in materia di servizi di assistenza ai datori di lavoro per la selezione e l'assunzione. Si veda Eurostat, 2013, 13. Le politiche attive considerate (misure 1-7) sono: i servizi per l'impiego, la formazione, le politiche che agiscono, sotto varie forme, sull'orario di lavoro, gli incentivi all'assunzione, le misure di inserimento al lavoro, i lavori socialmente utili, gli incentivi all'autoimprenditorialità.

Le ALMP sono state così suggerite, fin dai suoi esordi (1998), dalla Strategia europea per l'occupazione (SEO), cioè dal momento in cui l'Unione si è dotata di una procedura di vigilanza reciproca e di "convergenza" in materia. In particolare, la SEO privilegiava – e Europa 2020 continua a privilegiare – queste politiche, di miglioramento dell'occupabilità dei lavoratori e dei disoccupati, a scapito di quelle meramente curative, di mero sostegno al reddito (cd. politiche passive). Così, in maniera generica, il vecchio pilastro della occupabilità invitava ad una rivisitazione dei sistemi previdenziali, per garantire che essi «contribuiscono attivamente all'occupabilità»⁵ e, ora, gli orientamenti integrati per l'occupazione sollecitano ad una «definizione chiara dei diritti e delle responsabilità affinché i disoccupati possano cercare attivamente un impiego»⁶.

Peraltro, poiché fin dal 1993 era evidente che chi gestisce ed eroga le ALMP e le forme organizzative da essi assunti, riveste un ruolo cruciale (efficienti servizi per l'impiego= efficienti politiche attive), la SEO spingeva per la "modernizzazione dei Servizi pubblici per l'impiego"⁷. Non si imponeva un particolare modello organizzativo, ma si adottava una tecnica tipica del cd. *management by objective* (MBO): era cioè suggerito l'utilizzo di parametri quantitativi misurabili, di verifica dell'efficienza e dell'efficacia del servizio pubblico e le attività degli SPI venivano indicizzate sulla base della tempistica di erogazione delle politiche attive del lavoro⁸.

Peraltro, la Commissione consapevole dell'onere organizzativo così imposto, assicurava, nel contempo, il proprio sostegno economico tramite il Fondo sociale europeo⁹.

Ancora di recente, la Commissione¹⁰ ha definito i Servizi pubblici per l'impiego quali "agenzie di transizione", richiedendo ad essi l'assunzione di "un ruolo più globale di fornitori di servizi permanenti, nel campo della valutazione delle competenze, della definizione dei profili, dell'organizzazione della formazione, dell'orientamento professionale individuale e della consulenza ai clienti (lavoratori e datori di lavoro)". Ed in effetti sempre i servizi per l'impiego sono al centro della "Garanzia Giovani", una

5 Così la Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999, 1999/C 69/02.

6 Così l'orientamento 7, Decisione del Consiglio, del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, 2010/707/UE.

7 Si veda Commissione delle Comunità Europee, *Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego per sostenere la strategia europea per l'occupazione*, COM(1998) 641 def.

8 La SEO dotava di criteri di misurabilità gli orientamenti relativi all'offerta di un "nuovo punto di partenza" a favore di giovani e disoccupati di lunga durata (e vale a dire "formazione, di riqualificazione, di esperienza professionale, di impiego o di qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale"). Si veda in proposito ad es. linee guida 1 e 2 degli orientamenti per l'anno 1999, contenuti nell'allegato alla Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999. Nelle successive fasi della stessa SEO, tuttavia, sono venute meno le indicazioni circa la tempistica di intervento delle servizi per l'occupazione, pur permanendo questi ultimi al centro della SEO (si veda da ultimo la già citata linea guida n. 7 della Decisione del Consiglio del 21 ottobre 2010).

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

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

nuova politica attiva direttamente finanziata tramite il Bilancio europeo a favore degli under 25¹¹. Infine, forse consapevole che non sempre le tecniche di *soft law* siano bastevoli, la Commissione ha deciso di rafforzare la cooperazione tra i partner comunitari in materia, proponendo la costituzione di una "una rete europea di Servizi pubblici per l'impiego"¹².

D'altro canto, anche di recente, l'Ocse, tra l'altro, ha voluto ricollegare gli alti livelli di disoccupazione e la persistenza della disoccupazione di lungo periodo alla durata eccessiva dei sussidi di disoccupazione, nonché alla debolezza delle politiche attive e delle istituzioni preposte che avrebbero dovuto ricollocare i sussidiati (Oecd, 2013). In alcuni casi specifici è stata sottolineata in particolare la mancanza di coordinamento tra servizi per l'impiego e sussidi di disoccupazione e la debolezza nel processo di implementazione della condizionalità e vale a dire del collegamento tra politiche passive ed attive a fini della decadenza dalle prime in caso di mancata partecipazione alle seconde (Oecd, 2013). È stato inoltre ampiamente sottolineato che la disoccupazione è maggiormente contenuta o si riduce più velocemente nelle realtà territoriali in cui le misure che incoraggiano un ritorno al lavoro di coloro che beneficiano di forme di assistenza sono una priorità e sono gestite in modo efficace (Oecd, 2013).

In conclusione, l'attenzione sui Servizi per l'impiego pubblici a livello comunitario è oramai consolidata, in quanto strumento principale per l'attuazione delle politiche attive del lavoro: l'Europa, coordina, indica la strada e finanzia questa scelta. Tuttavia ciò che sembra mancare è un'analisi complessiva e comparativa di come siano andate in effetti le cose nei singoli paesi. Il presente lavoro intende offrire un contributo in questa direzione presentando alcuni dati di contesto e indicatori in grado di evidenziare alcuni risultati (seppur non esaustivi) nel confronto europeo.

11. Si veda in proposito Rosolen e Giolia, 2013.

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

2 L'INVESTIMENTO ECONOMICO E L'IMPEGNO ORGANIZZATIVO NEGLI SPI DEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

L'impegno sul versante delle politiche attive, come detto, si è andato incrementando a partire dall'inizio del nuovo millennio con l'obiettivo di innalzare l'occupabilità delle persone. Tale processo ora assume particolare rilievo, nel contesto cioè della crisi economica in cui la domanda di meccanismi e benefici di protezione sociale è estremamente cresciuta, mentre il loro finanziamento è divenuto sempre più complesso¹³.

L'articolazione delle attività di *placement* dei servizi per l'impiego, ma anche la loro diffusione, non sono slegate dalla disponibilità di risorse che, come noto variano notevolmente tra i paesi e nella dinamica nel tempo. Le differenze che si riscontrano a livello territoriale derivano da due principali elementi: da una parte riflettono in larga misura la situazione occupazionale nei singoli mercati del lavoro; dall'altra le specificità hanno a che fare con i diversi orientamenti politici dei governi (Koning *et al.*, 1999).

La spesa per le politiche attive del lavoro, seguendo le indicazioni metodologiche dell'Eurostat (cfr Eurostat, 2013), può essere disaggregata in due tipologie di interventi: i servizi e le misure. La prima, denominata *Labour market service*, comprende i costi di tutti i servizi e le attività in capo ai PES, insieme ai servizi forniti da altre agenzie pubbliche o qualsiasi altro organismo finanziato con fondi pubblici che favorisca l'inserimento di disoccupati ed altre persone in cerca di lavoro nel mercato del lavoro o assista i datori di lavoro nella ricerca e selezione di personale. Ne deriva, dunque, che all'interno della categoria *Labour market service*, i costi dello *staff* costituiscono solo una delle voci prese in considerazione. Quindi ad un cambiamento nella spesa per questa categoria, non corrisponde necessariamente una corrispettiva variazione nella spesa dedicata allo *staff* degli SPI.

Le misure invece, coprono l'insieme degli interventi finalizzati a migliorare l'occupabilità, la creazione di nuove opportunità di lavoro per i disoccupati o le categorie svantaggiate. Considerare in modo congiunto l'andamento di queste due tipologie di spesa è un importante indicatore delle modalità con cui i paesi affrontano le specifiche problematiche del mercato del lavoro e rispondono ai livelli di disoccupazione che li caratterizzano, ma soprattutto dell'orientamento al tema delle politiche del lavoro. Allo stesso tempo è possibile utilizzare due diversi indicatori che riguardano l'impegno finanziario di ciascun paese su queste politiche; da una parte la spesa calcolata in percentuale sul PIL e, dall'altra, la spesa considerata a parità di potere d'acquisto rapportata alle persone che vogliono lavorare.

Indipendentemente dal tipo di indicatore utilizzato, rimane comunque una costante il fatto che le spese per i servizi del lavoro assumano un carattere residuale rispetto a quelle dedicate alle misure di politica attiva, coerentemente con l'assunzione di un sempre maggior impegno negli strumenti che favoriscono l'occupabilità (l'unica eccezione è rappresentata dal Regno Unito che predilige l'investimento nei servizi piuttosto che nelle misure). La recente diminuzione della spesa dedicata ai programmi di politica attiva,

13 Si veda in proposito il documento della Commissione dal titolo: "Contributo dei servizi pubblici per l'occupazione alla strategia Europa 2020. Documento finale sulla strategia SPO 2020", preparato nell'ambito della iniziativa della stessa Commissione "Dialogo tra servizi pubblici per l'impiego".

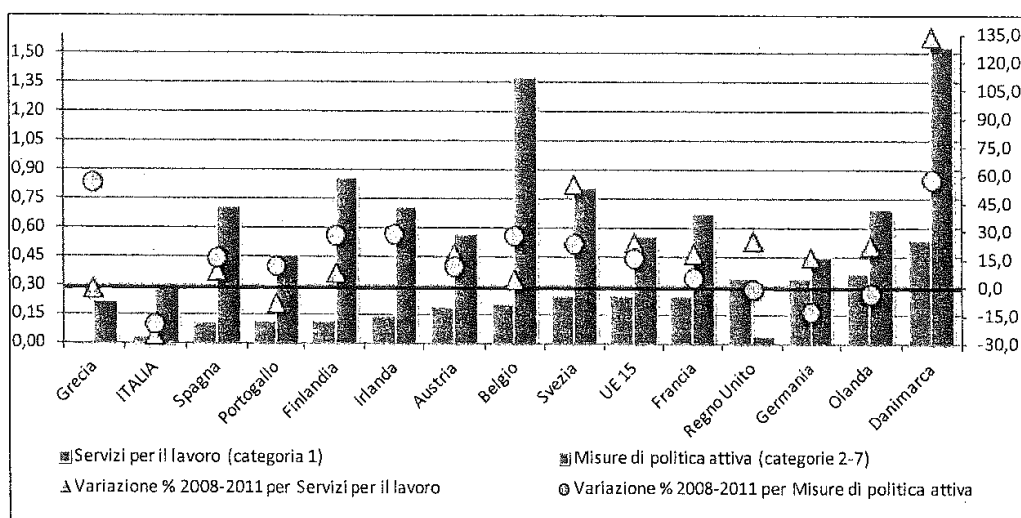
(vedi il sito <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=964&intPageId=1254&langId=en>).

in molti paesi riflette l'impatto della crisi economica e finanziaria che ha determinato il forte incremento nella spesa per il sostegno alla disoccupazione (Oecd, 2013).

2.1 La spesa per gli SPI

Come prima misura di analisi viene considerata la spesa in percentuale sul PIL che è un primo indicatore del grado di sforzo rispetto alla ricchezza di un paese (figura 1).

FIGURA 1 - SPESA PER SERVIZI PER IL LAVORO E PER MISURE DI POLITICA ATTIVA (% SUL PIL - SCALA SX - E VARIAZIONI % 2008-2011 - SCALA DX), ANNO 2011



FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI DB-EUROSTAT

In primo luogo è opportuno sottolineare quanto ampie siano le variazioni nei valori tra i paesi, variazione che riflettono le diverse caratteristiche e le problematiche dei singoli mercati del lavoro, nonché i vari orientamenti di *policy* dei governi.

I dati sull'andamento della spesa per SPI, comparando tra periodo il 2008 e il 2011 e vale a dire prima e durante la crisi, mostrano che, tranne alcune eccezioni (Irlanda, Italia e Grecia), in genere i paesi hanno incrementato la spesa dedicata ai servizi per il lavoro, con variazioni in alcuni casi particolarmente significativi. Nei paesi mediterranei, tendenzialmente, a fronte di una nota crescita dei livelli di disoccupazione, non si è assistito ad un corrispettivo innalzamento della quota di PIL dedicata agli stessi servizi. Va tra l'altro notato che questi paesi si contraddistinguono per quote decisamente residuali di PIL destinate all'investimento nei servizi per l'impiego, con una notevole distanza dalla media europea.

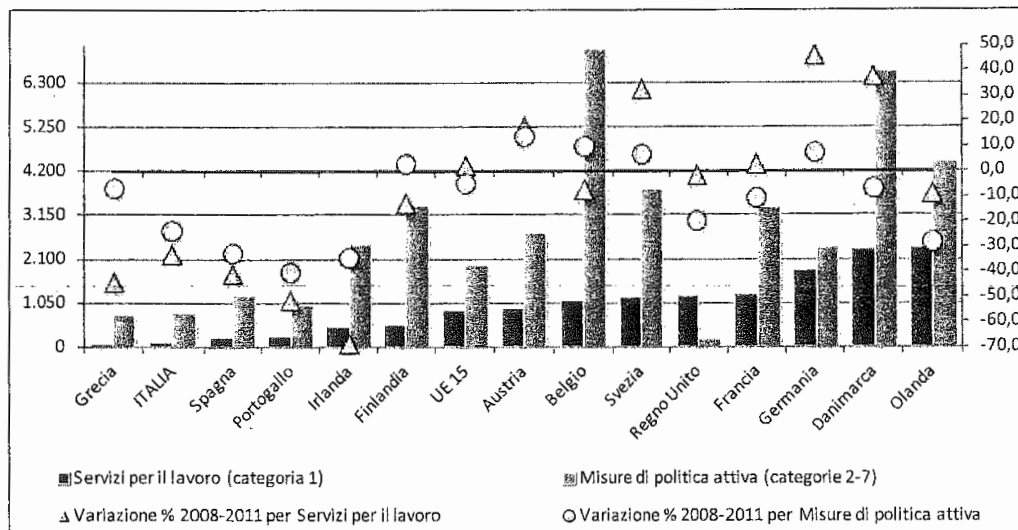
Accanto alla spesa per i servizi per l'impiego si nota quella relativa alla quota di PIL dedicata alle altre misure di politica attiva, le categorie 2-7. I valori differiscono di gran lunga tra i diversi paesi, con una generalizzata tendenza alla crescita dal 2008 al 2011 con alcune eccezioni (Italia, Germania e Olanda,

anche se questi ultimi due paesi mostrano, comunque, un livello di spesa ben più alto di quello registrato nel nostro paese). Il Regno Unito mostra i più bassi valori nella spesa per le categorie 2-7, a fronte però di un impegno sui servizi del lavoro decisamente elevato e al di sopra della media europea. Gli incrementi percentuali mostrano l'elevata crescita dell'impegno economico della Danimarca soprattutto nei servizi per il lavoro e, al contrario i decrementi percentuali che caratterizzano soprattutto Italia e Portogallo.

Nei paesi in cui vi è una maggiore attenzione alle politiche del mercato del lavoro, le variazioni tra il 2008 ed il 2011 mostrano una tendenza verso il maggiore investimento nelle strutture degli SPI, piuttosto che nelle misure di politica attiva. Questo orientamento può essere frutto della consapevolezza che la crisi ha implicato un aumento della "clientela" dei servizi per l'impiego; inoltre può essere sintomatico di scelte di *policy* a favore di meccanismi cosiddetti di *work first* in cui sono privilegiate misure tese all'ingresso immediato nel mercato del lavoro a scapito delle politiche di miglioramento dell'occupabilità.

La spesa sul PIL, tuttavia, non offre un preciso riferimento all'analisi dell'adeguatezza della spesa rispetto alla platea di potenziali destinatari e, inoltre, non considera il diverso potere d'acquisto nei paesi considerati. Per tale ragione si è ritenuto utile affiancare a questo indicatore anche la spesa per i servizi del lavoro e per le categorie da 2 a 7 considerata a parità di potere d'acquisto per persona che vorrebbe lavorare (figura 2).

FIGURA 2 - SPESA PER SERVIZI PER IL LAVORO E PER MISURE DI POLITICA ATTIVA (A PARITÀ DI POTERE D'ACQUISTO PER PERSONA CHE VORREBBE LAVORARE - SCALA SX - E VARIAZIONI % 2008-2011 - SCALA DX), ANNO 2011



FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI DB-EUROSTAT

L'importanza di utilizzare questa misura per confrontare lo sforzo dei diversi paesi in termini di sostegno alle politiche attive è dato dal fatto che riesce a rapportare la spesa alla potenziale platea di destinatari

dei servizi e delle misure. In tal senso si evidenzia, infatti che solo in pochi casi tra il 2008 ed il 2011 vi è stato un aumento delle risorse destinate. Sia tenendo presente l'investimento in servizi per il lavoro che in misure di politica attiva, sono pochi i paesi che hanno risposto alla crisi e all'aumento della disoccupazione aumentando lo sforzo in termini economici di entrambe le componenti (Austria, Svezia e Germania) e per lo più si tratta di paesi in cui i livelli di spesa sono già tra i più elevati. Ovviamente le differenze rispetto a quanto evidenziato nella figura 1 sono attribuibili soprattutto agli aumenti sostanziali in termini di numero di disoccupati che hanno contraddistinto alcune realtà territoriali.

Considerando le singole categorie di politiche abbiamo inoltre scenari differenti: da una parte la Francia che nell'arco temporale in esame ha accresciuto le risorse destinate ai servizi per l'impiego; dall'altro Finlandia e Belgio che hanno invece aumentato l'impegno sulle misure di politica attiva.

È opportuno calcolare anche le variazioni percentuali per completare l'analisi sull'andamento della spesa ed il loro collegamento con le dinamiche del mercato del lavoro. In primo luogo per i paesi mediterranei e l'Irlanda si evidenzia una forte diminuzione nei livelli di spesa, che raggiungono il massimo decremento (-68,1%) nel caso dei servizi per il lavoro in Irlanda e nella spesa per le misure per il Portogallo (-39,6). Al contrario Svezia, Danimarca e Germania mostrano incrementi decisamente positivi sia sul fronte dei servizi, sia su quello delle misure.

2.2 Lo staff degli SPI

Nella configurazione delle specifiche modalità di impegno sul fronte dei servizi per il lavoro è opportuno considerare oltre alle risorse economiche ad essi riservate, anche lo sforzo più di natura organizzativa prendendo in esame il personale dedicato. Purtroppo, va subito detto, la Banca dati Eurostat non rileva il dato relativo al personale impiegato presso i diversi SPI nazionali; si è dovuto pertanto rimediare a tale carenza, costruendo quel dato attraverso altre fonti informative.

I dati sul personale dei servizi per l'impiego nei paesi europei, in generale mostrano ampie variazioni: chi ha investito di più sono stati Francia e Germania, che tra il 2008 e il 2011 hanno anche incrementato, rispettivamente, il numero di operatori degli SPI di circa 22 mila e di 18 mila unità. Accanto a questi ultimi due paesi si colloca il Regno Unito con una variazione positiva di oltre 11 mila operatori. Finlandia, Italia¹⁴ e Irlanda si distinguono invece per una riduzione dell'impegno: circa 1.500 unità in meno per le prime due e 300 per l'ultima.

Tuttavia, per poter operare un adeguato confronto è richiesta una normalizzazione di questi ultimi dati, al fine di fornire una misura comparabile. A tale scopo si è scelto di creare un indicatore risultato del rapporto tra la popolazione attiva in ciascun paese e lo *staff* dei Centri per l'impiego.

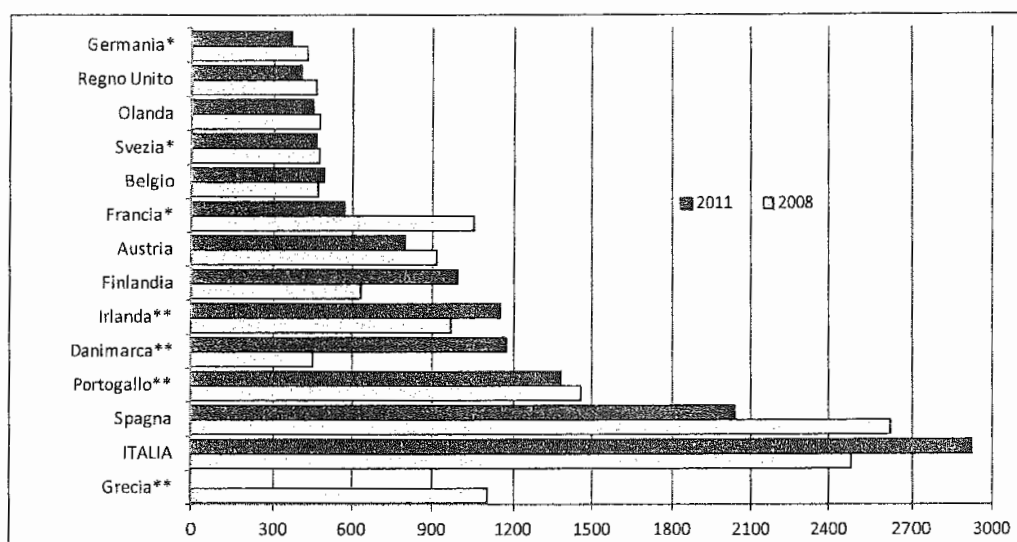
In alcuni casi quale misura dell'adeguatezza del personale impiegato è utilizzato il rapporto tra lo *staff* e le *vacancy*. Va però considerato che dal momento che gli SPI offrono una pluralità di servizi (che vanno dalla consulenza all'arricchimento professionale, ecc.), in letteratura si suggerisce di raffrontare lo *staff* con il totale della popolazione attiva di ciascun paese (Koning *et al.*, 1999).

¹⁴ Si segnala che, dagli ultimi dati disponibili (cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2013, p. 30), risulta un pur lieve aumento dello staff degli SPI, di circa a 140 unità.

La figura 3 mostra pertanto il numero di attivi per ciascun operatore degli SPI, evidenziando valori decisamente superiori per i paesi mediterranei. In Italia, in particolare, tra il 2008 ed il 2011 si è assistito ad un incremento nel numero di attivi per ciascun operatore; tale aumento è avvenuto in presenza di una sostanziale stabilità del numero di attivi e, come detto, di una riduzione nel numero di persone impegnate nei servizi per l'impiego. Solo per la Finlandia si registrano simili evidenze nel confronto nel tempo, con una sostanziale differenza costituita dal fatto che in questo caso si parte da livelli decisamente migliori; l'Italia, infatti ha circa un quadruplo in più di attivi per ciascun operatore SPI rispetto alla Finlandia.

È inoltre opportuno segnalare quanto i paesi con un miglior rapporto tra risorse umane siano tra l'altro quelli che hanno aumentato il numero di operatori nell'arco di tempo considerato, anche a fronte di un aumento della popolazione attiva.

FIGURA 3 - POPOLAZIONE ATTIVA IN RAPPORTO AL NUMERO DI OPERATORI DEGLI SPI, ANNI 2008 E 2011



*I DATI SULLO STAFF DEL 2008 SI RIFERISCONO AL 2007

**I DATI SULLO STAFF DEL 2008 SI RIFERISCONO AL 2006

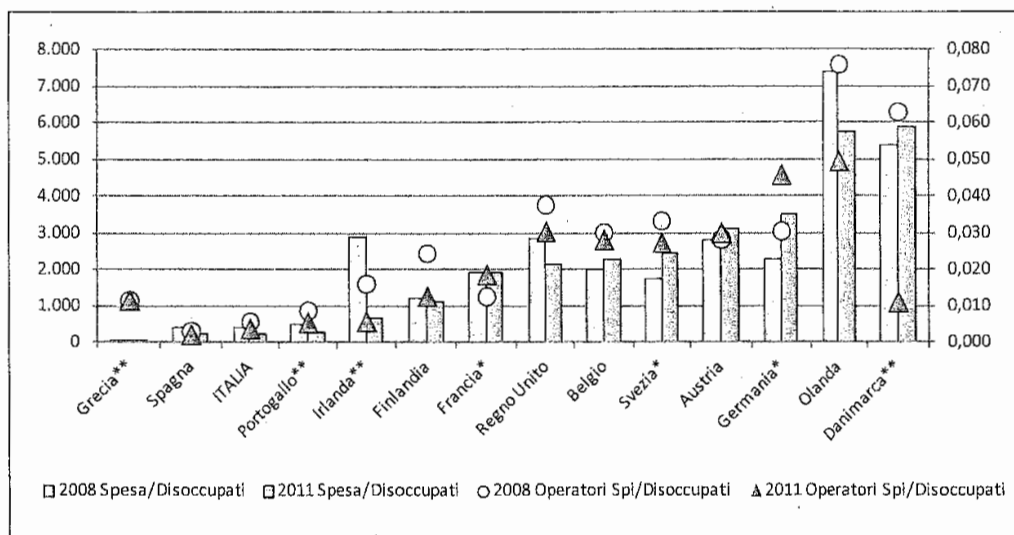
FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI PES MONITOR, AUDIZIONE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI DI ITALIA LAVORO 2013, ISFOL-MONITORAGGIO SPI 2006 E 2010, DB-EUROSTAT

Con l'obiettivo di entrare sempre nello specifico dell'impegno che ciascuno Stato mette nella gestione e nello sviluppo dei Servizi per l'impiego, vengono presentati alcuni dati frutto dell'elaborazione delle informazioni su spesa, operatori, disoccupati totali o di lunga durata considerati come due diverse tipologie di utenti potenziali.

La figura 4 presenta due indicatori: il primo è costruito rapportando la spesa in euro per gli SPI al numero di disoccupati di 15-74 presenti sul territorio; il secondo, invece è calcolato dividendo il numero di operatori dei Centri per l'impiego sempre per il numero totale di disoccupati dai 15 ai 74 anni. È

opportuno evidenziare che l'indicatore relativo allo *staff* dei Centri per l'impiego mostra che al crescere del valore si associa un numero superiore di persone dedicate per ciascun disoccupato. L'indicatore di spesa indica, al contrario la spesa in euro destinata ai Servizi pubblici per l'impiego per ciascun disoccupato.

FIGURA 4 — SPESA IN EURO PER GLI SPI E OPERATORI DEGLI SPI IN RAPPORTO AL NUMERO DI DISOCCUPATI, ANNI 2008 E 2011



* I DATI SUGLI OPERATORI SPI DEL 2008 SONO RELATIVI AL 2007

** I DATI SUGLI OPERATORI SPI DEL 2008 SONO RELATIVI AL 2006

Fonte: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI PES MONITOR, AUDIZIONE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI DI ITALIA LAVORO 2013, ISFOL-MONITORAGGIO SPI 2006 E 2010, DB-EUROSTAT

Leggendo dunque in modo congiunto le due misure sintetiche è evidente che a più elevati impegni economici è associato un numero maggiore di operatori per ciascun disoccupato tranne che nel caso della Danimarca che pur investendo quasi 5.900 euro per ogni disoccupato mostra un valore molto basso nel rapporto tra operatori e disoccupati; quest'ultima evidenza va però rimeditata alla luce della municipalizzazione dei servizi per l'impiego danesi¹⁵ entrata a regime nel 2009 che potrebbe avere inciso sulla riduzione dello *staff* a livello centrale. L'Italia, insieme agli altri paesi mediterranei mostra un impegno di spesa per disoccupato decisamente irrisorio a cui si allinea una scarsa disponibilità di operatori dedicati per ciascun disoccupato.

È interessante notare che l'Olanda è riuscita a mantenere un elevato livello nel rapporto tra operatori e disoccupati pur avendo diminuito l'impegno economico destinato agli SPI tra il 2008 ed il 2011 di oltre 1.600 euro per disoccupato, anche se il valore relativo al rapporto operatori/disoccupati è leggermente sceso sempre nel periodo in esame. Nella maggior parte dei paesi, tra il 2008 ed il 2011, si è assistito alla progressiva diminuzione delle risorse messe a disposizione dagli SPI per ogni singolo disoccupato;

15 Per maggiori dettagli sia consentito rinviare a D'Angelo e Marocco, 2010.

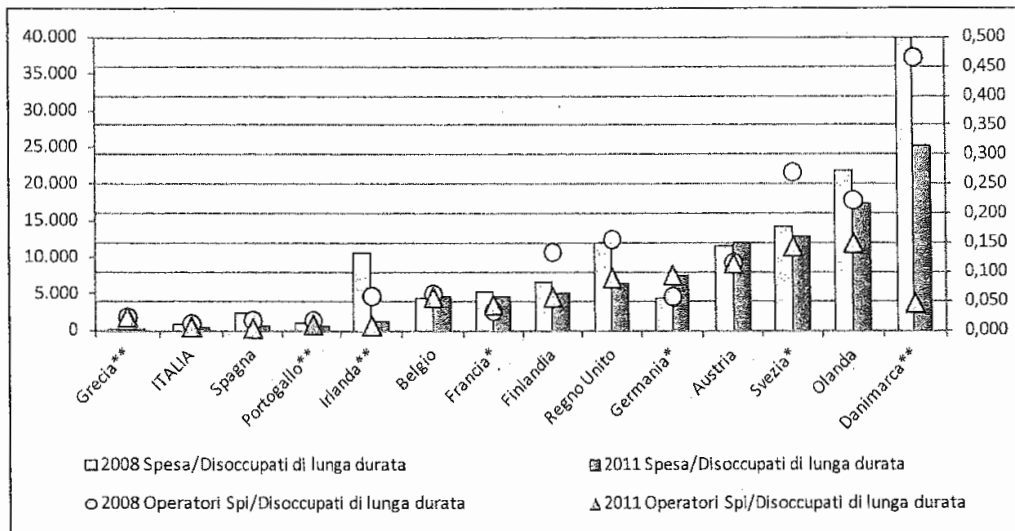
solo in Austria, Belgio, Germania, Svezia e Danimarca al contrario è aumentata la spesa media per ciascun disoccupato. In Germania, in particolare tale aumento si è sostanziato in 1.273 euro a disoccupato in più, a cui si è associata la più alta crescita del numero di operatori per singolo disoccupato; è però opportuno sottolineare che si tratta dell'unico paese che nell'arco di tempo considerato ha visto ridursi la platea di disoccupati di oltre 634.000 unità. Quanto alla Danimarca va osservato che, a causa della municipalizzazione sopra menzionata, la dinamica nel tempo mostra un peggioramento sul fronte del numero di operatori per singolo disoccupato; va a tal proposito evidenziato che tra il 2008 ed il 2011 in questo paese si è assistito ad un forte aumento del numero di disoccupati tra i più alti dopo Irlanda e Grecia che sono saliti del 118%.

In molte analisi viene sottolineata l'importanza di studiare lo sforzo di ogni singolo Stato anche in relazione alla disoccupazione di lunga durata (e d'altro si suggeriva anche nel già citato Libro Bianco di Delors) che spesso caratterizza in modo persistente alcune realtà e sulla quale non sempre i meccanismi di raccordo tra domanda offerta di lavoro funzionano come invece accade per la disoccupazione breve. I diversi mercati del lavoro non sembrano essere capaci di affrontare la disoccupazione lunga che mostra una crescita molto forte soprattutto in alcuni territori europei e che la crisi ha contribuito ad intensificare.

Per il confronto a livello europeo su questo tema sono stati calcolati altri due indicatori che seguono la logica dei due precedenti, ma riportano la spesa ed il numero di operatori ai disoccupati da un anno e più di età compresa tra i 15 e i 74 anni.

Dalla figura 5 si nota innanzi tutto un peggioramento in termini relativi della posizione della Germania, rispetto a quanto evidenziato dal confronto degli indicatori per il totale dei disoccupati. Questo minore investimento può essere sostanzialmente attribuibile al fatto che oltre la metà dei disoccupati tedeschi lo è da più di un anno a dimostrazione, dunque, delle maggiori e generalizzate difficoltà che si hanno nell'assorbire la disoccupazione di lunga durata pur in presenza di mercati del lavoro funzionanti e investimenti sostanziali. D'altro canto la stessa Germania ha investito molto, innalzando la spesa per ciascun disoccupato di lunga durata di circa 3.000 euro tra il 2008 ed il 2011, con una conseguente diminuzione nel numero totale di disoccupati di lunga durata di circa il 27%, mentre in tutti gli altri paesi si sono registrati aumenti anche ragguardevoli. Tra il 2008 ed il 2011 la Danimarca ha diminuito di circa 15.000 euro la spesa per disoccupato di lunga durata, mentre quest'ultima ha subito un aumento decisamente rilevante (+279,6%), aumento che la accomuna all'Irlanda (+411,6%), alla Spagna (+348,8%) e alla Grecia (+142,0%) che però, al contrario mostrano una spesa per disoccupato decisamente bassa. La Svezia sul fronte dei disoccupati di lunga durata, si posiziona decisamente meglio: molto pochi risultano i disoccupati da più di un anno e dunque il numero di operatori a disposizione è decisamente più elevato. I paesi del bacino Mediterraneo, a cui va aggiunta l'Irlanda sono anche in questo caso mal posizionati; nello specifico in Italia pur non essendosi registrato un incremento particolarmente forte nella disoccupazione di lunga durata, preoccupa la sua strutturalità, ma anche il fatto che rappresenta circa la metà del totale dei disoccupati.

FIGURA 5 - SPESA IN EURO PER GLI SPI E OPERATORI DEGLI SPI IN RAPPORTO AL NUMERO DI DISOCCUPATI DI LUNGA DURATA, ANNI 2008 E 2011



* I DATI SUGLI OPERATORI SPI DEL 2008 SONO RELATIVI AL 2007

** I DATI SUGLI OPERATORI SPI DEL 2008 SONO RELATIVI AL 2006

FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI PES MONITOR, AUDIZIONE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI DI ITALIA LAVORO 2013, ISFOL-MONITORAGGIO SPI 2006 E 2010, DB-EUROSTAT

3 IL RUOLO DEGLI SPI E DELLE APL NELLA RICERCA DI LAVORO E NELL'INTERMEDIAZIONE

Il tema dell'impatto occupazionale degli SPI è molto controverso e determina un acceso dibattito, non solo in Italia¹⁶, ma anche in altri paesi¹⁷ ed è stato, per così dire, la *miccia* che ha spronato la riforma, soprattutto ora, nel contesto di una crisi occupazionale mordente. Il dibattito sulla scelta di affidare, o meno, le politiche di contrasto alla disoccupazione, in particolare le politiche attive, ai Servizi pubblici per l'impiego, costituisce una sorta di *corso e ricorso storico* nel dibattito scientifico e politico. Già in passato, all'epoca delle crisi petrolifere del '74 e del '79, gli SPI furono sottoposti a serrate critiche per il ruolo acquisito, senza successo, nell'alleviare la disoccupazione ed il "danno d'immagine" per essi fu altissimo (Thuy *et al.*, 2001). Si può concordare insomma con chi ha sostenuto che: «(...) Dopo gli anni '70, i disoccupati incurabili sono divenuti il simbolo del "fallimento della politica", sicché anche i servizi per l'impiego sono stati coinvolti nell'agone politica» (Considine, 2006).

Alcune premesse metodologiche ci paiono pertanto necessarie – anche per tentare di smorzare il contrasto ideologico sul tema – prima di analizzare i dati relativi al tasso di penetrazione nel mercato del lavoro degli SPI.

Innanzitutto gli SPI non agiscono più, neanche dal punto di vista legale, in regime di monopolio. Inoltre, nella valutazione dell'efficacia dei servizi pubblici e del loro ruolo, va tenuto in considerazione che uno dei loro compiti principali è quello di far incontrare chi è alla ricerca di un'occupazione con i datori di lavoro (Thuy *et al.*, 2001): i principali clienti dei servizi per l'impiego sono, dunque, sia coloro che cercano un lavoro, sia le imprese.

Tra coloro che sono alla ricerca di lavoro vi è un'ampia platea di potenziali beneficiari dei servizi degli uffici pubblici. In primo luogo, vi è il gruppo dei disoccupati formalmente registrati non in cerca di lavoro; secondariamente vanno anche considerati coloro che cercano attivamente lavoro. Tra questi ultimi vi sono i disoccupati che non beneficiano di prestazioni di disoccupazione, nonché chi rientra sul mercato del lavoro dopo un periodo di inattività, o chi sta beneficiando di altre misure di politica attiva (come ad esempio programmi formativi); infine tra i potenziali clienti è opportuno anche considerare gli occupati in cerca di un nuovo lavoro, perché a rischio di entrare nella disoccupazione (Koning *et al.*, 1999).

Questa ricostruzione delle varie categorie di utenti potenziali aiuta a comprendere quanto l'utilizzo di indicatori di stock o di flusso per la valutazione dei risultati del funzionamento dei Centri per l'impiego non necessariamente rifletta la loro efficienza. Infatti, dal momento che le registrazioni hanno tendenzialmente un carattere involontario/automatico, lo stock e i flussi delle persone registrate, principalmente documenta gli andamenti del ciclo economico. Solamente le "registrazioni" degli occupati in cerca di un nuovo lavoro, o delle persone non occupate (non considerando però tra questi coloro che chiedono sussidi di disoccupazione) potrebbero direttamente mostrare l'intenzione di

16 Vedi, anche se di qualche tempo fa, il dibattito sul sito www.lavoce.org tra Giubileo e Olivieri (per una ricostruzione <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002952.html>). Da ultimo vedi Rizzo, 2013.

17 Vedi il dibattito sulla riforma dei servizi pubblici per l'impiego in corso in Polonia (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/12/articles/pi1312029i.htm>).

rivolgersi ai Centri per l'impiego proprio ai fini della ricerca di un lavoro. Al contrario di quanto avviene per la registrazione dei disoccupati, nella maggioranza dei paesi, la registrazione delle *vacancy* ha un carattere volontario. Quindi proprio i posti vacanti comunicati dai datori di lavoro rappresentano l'effettiva aspettativa di trovare i giusti candidati attraverso il servizi per l'impiego; in sostanza esse costituiscono l'indicatore più esplicativo dell'attrattività dei servizi per l'impiego (Koning *et al.*, 1999). Nella valutazione del ruolo di mediazione dei servizi per l'impiego sarebbe ulteriormente opportuno avere informazioni sulle *vacancy*, non solo quantitative, ma anche qualitative anche per capire se le opportunità offerte ai disoccupati in cerca di lavoro siano adeguate. La possibilità di accedere alle informazioni di natura qualitativa può essere utile anche ai fini evidenziare indicazioni rilevati sulla tipologia contrattuale (temporanea o permanente), l'orario di lavoro o anche la categoria professionale (*high skill* o *low skill* con cui il datore di lavoro intende occupare un individuo). Dal momento che le intermediazioni non hanno tutte lo stesso valore, nella valutazione delle performance dei Servizi per l'impiego sarebbe altrettanto utile avere informazioni sugli specifici inserimenti occupazionali allo scopo di distinguere ad esempio tra l'occupazione in una professione stagionale con un contratto di alcuni giorni e l'inserimento professionale a lungo termine di una persona con gravi disabilità (Thuy *et al.*, 2001). In tal senso si riuscirebbe a dare anche un reale valore sociale ed economico agli inserimenti lavorativi sul mercato del lavoro.

In conclusione, ragionare sulla capacità di *matching* dei servizi per l'impiego impone di osservare due aspetti congiuntamente: da una parte, si tratta di considerare come e quanto si riescano a collocare le persone in cerca di occupazione, dall'altra, come detto, va anche osservata la copertura dei posti vacanti (European Commission, 2012). È di tutta evidenza l'importanza in termini conoscitivi della disponibilità di queste informazioni. Tuttavia, i dati relativi alle *vacancy* non sono disponibili per tutti i paesi e dunque risulta impossibile operare un confronto a livello europeo su questo tema. In sostanza, le analisi che seguono, seppur parziali – perché, appunto, soffrono della mancanza di informazioni relative ai posti vacanti – offrono una lettura dell'efficacia e dei risultati dell'attività dei Centri per l'impiego mediante l'utilizzo di alcuni indicatori in grado di rappresentare la portata dell'investimento sia finanziario che in termini organizzativi sugli utenti effettivi e sugli intermediari.

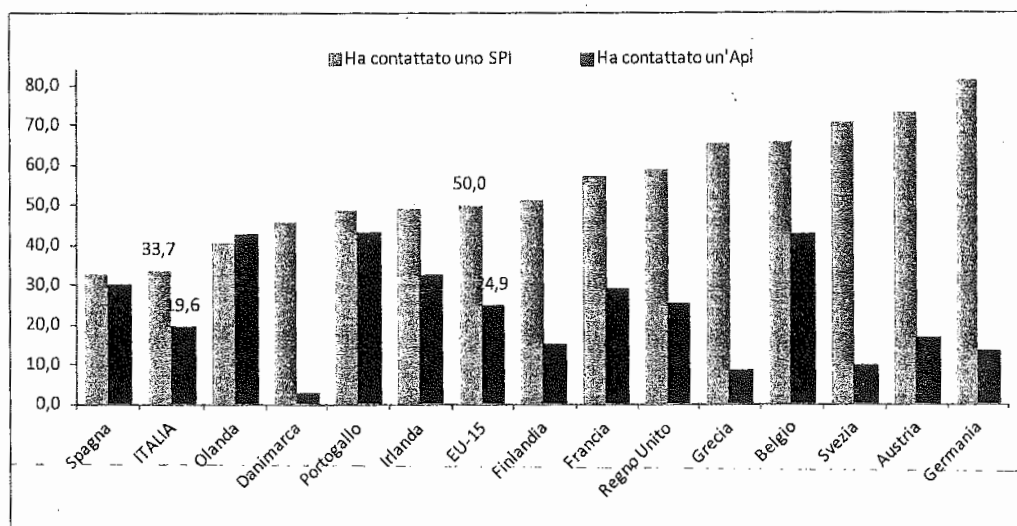
3.1 I canali formali di ricerca di lavoro

In questo lavoro sono presentati in primo luogo i dati relativi ai differenti metodi utilizzati (anche contemporaneamente) dai disoccupati per la ricerca di un lavoro (cosiddetta ricerca multicanale). Allo scopo di evidenziare l'utilizzo dei principali canali formali di intermediazione sono state considerate solo le quote di disoccupati che hanno contattato un servizio pubblico per l'impiego o un'agenzia privata di collocamento nel percorso di ricerca di un'occupazione (figura 6). Il primo dato evidente è un minor ricorso alle Agenzie private per il lavoro (APL) nella ricerca di lavoro (tranne che in Danimarca): nella media europea a 15 paesi, il ricorso al sistema di collocamento pubblico è praticamente il doppio rispetto al privato. In Italia solo il 33,7% dei disoccupati contatta uno SPI a fronte del rispettivo 19,6% che si reca presso un'APL; è pur vero però che come noto, in Italia, gran parte dei disoccupati mostra

una maggiore fiducia nella capacità di "intermediazione" delle reti informali utilizzate da circa l'80% dei disoccupati, nonché nella diretta richiesta di lavoro alle imprese (66,6%)¹⁸. In linea generale le reti informali evidenziano percentuali superiori rispetto a quelle formali anche considerando la media europea a 15, seppur con valori decisamente più bassi (68,7% per amici e parenti e 63,0% per la richiesta diretta al datore di lavoro). Tuttavia in alcune realtà territoriali i Servizi pubblici per l'impiego sembrano rappresentare un vero e proprio punto di riferimento nella ricerca di un lavoro. In particolare in Germania, Austria e Svezia oltre 7 disoccupati su 10 contattano un Centro per l'impiego con il fine dell'intermediazione e lo scostamento dai livelli di contatto con le Agenzie private per il lavoro è decisamente elevato.

Quanto al ruolo di primo piano svolto dall'intermediazione informale è inoltre opportuno sottolineare che non in tutti i paesi è così. In Austria, Danimarca e Olanda i disoccupati contattano direttamente le imprese per cercare lavoro in misura più elevata rispetto a quanto non utilizzino le reti formali, mentre nel Regno Unito e in Germania si assiste ad un utilizzo più elevato agli annunci di lavoro per candidarsi o per rispondere ad una offerta di lavoro.

FIGURA 6 – PERCENTUALE DI DISOCCUPATI CHE HA CONTATTATO UNO SPI O UNA APL PER LA RICERCA DI LAVORO, ANNO 2012 (%)



FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI DB-EUROSTAT

Un'ultima evidenza va sottolineata. Spesso a conferma delle ipotesi di debolezza dei servizi per l'impiego si sostiene come contraltare la forza delle agenzie private. In realtà, la debolezza (se di debolezza si vuole parlare) sembra colpire entrambe le due componenti (pubblica e privata), con risultati anche peggiori in termini di intermediazione per quella privata (vedi par. 3.3). La scarsa

18 I dati citati sui canali informali sono estrapolati dal DB-Eurostat e non sono stati presentati graficamente per semplicità di lettura.

capacità generalizzata di collocare, d'altro canto non può essere solo attribuibile a questioni di efficienza organizzativa; due elementi, infatti devono essere presi in considerazione. In primo luogo è opportuno riflettere sulla diversa dinamicità dei mercati del lavoro e sulla loro segmentazione, con un'attenzione specifica anche agli effetti che la crisi ha avuto su di essi. Secondariamente nel confronto tra pubblico e privato non si può prescindere dalla differente natura delle due componenti che ne orienta decisamente le scelte anche in termini di collocazione geografica sui diversi mercati del lavoro; non è un caso infatti che il numero meno elevato di Agenzie per il lavoro si rilevi in Grecia con sole 9 filiali (CIETT, 2013). Al contrario i servizi pubblici, avendo obiettivi diversi, hanno una diffusione territoriale del tutto indipendente dal "valore commerciale" dell'area geografica, il che si ripercuote anche sulla loro capacità di *matching*.

3.2 I disoccupati e gli SPI: costi medi e carichi di lavoro degli operatori

Tra le diverse modalità di analisi dell'efficacia dei Servizi pubblici per l'impiego è stata sottolineata l'importanza di utilizzare misure standardizzate che rendessero confrontabili le informazioni tra le diverse realtà nazionali. In tal senso per qualificare l'ulteriormente lo sforzo finanziario e organizzativo dei paesi sono stati elaborati due indicatori utilizzando come riferimento i disoccupati che contattano uno SPI nella ricerca di un impiego che possono essere considerati gli utenti effettivi del servizio di intermediazione.

Il primo indicatore evidenzia il costo medio per utente effettivo in euro (figura 7), mentre il secondo mostra il numero medio di utenti effettivi per singolo operatore dei servizi per l'impiego (figura 8).

Confrontando la spesa dedicata agli SPI per singolo utente effettivo (figura 7), si evidenzia che, chiaramente, i paesi che hanno investito una quota maggiore di PIL a favore degli SPI, sono gli stessi che mostrano un investimento maggiore rispetto agli utenti effettivi, vale a dire i disoccupati che nell'anno di riferimento hanno contattato un Servizio per l'impiego. D'altro canto, analizzando la dinamica della spesa per utente nel tempo, si delinea una tendenza prevalente alla riduzione di quest'ultimo investimento, poiché la crisi ha aumentato la platea dei potenziali beneficiari, riducendo la quota di risorse disponibili. Da questa dinamica si discostano, tuttavia, Belgio, Svezia, Austria e Germania che hanno visto crescere le risorse medie per utente effettivo tra il 2008 ed il 2011.

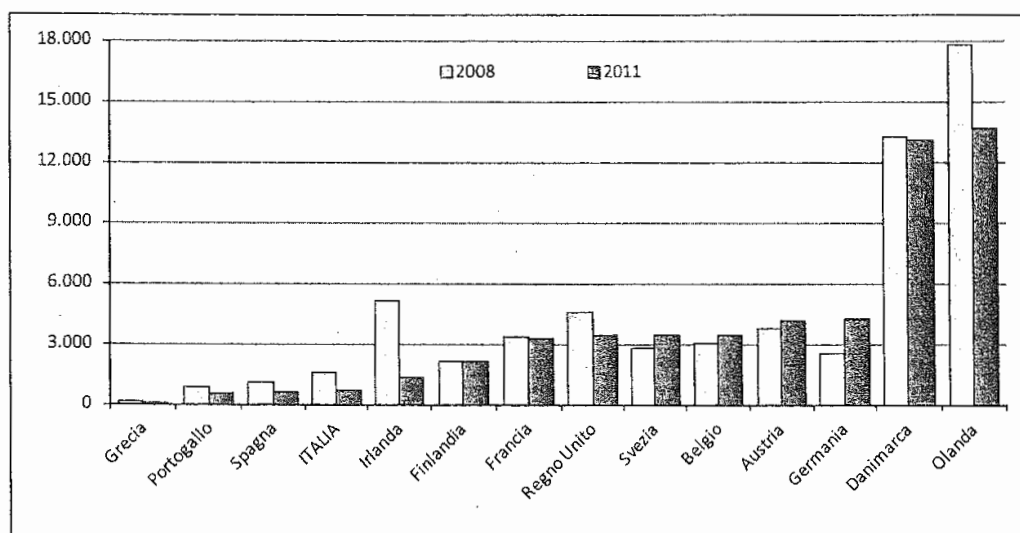
Anche in questo caso il calo dell'investimento dell'Italia (e dei paesi a lei culturalmente vicini) è evidente soprattutto perché nel tempo è anche diminuita la componente dei disoccupati che si è recata presso un Centro per l'impiego per trovare un'occupazione (cfr. figura 6). Nonostante la diminuzione, però, a fronte anche di una crescita della disoccupazione, nel tempo è aumentato il numero medio di utenti effettivi per lo *staff* dei Centri per l'impiego (figura 8).

La situazione della Danimarca nell'arco di tempo considerato sembra rimasta invariata, ma di fatto dietro a questo apparente immobilismo vi è una dinamica decisamente complessa. Abbiamo evidenziato quanto questo paese si sia distinto per il suo elevato investimento in termini finanziari nel periodo 2008-2011, ma allo stesso tempo è stato anche sottolineato quanto l'aumento della disoccupazione abbia inciso sulla diminuzione delle performance di questo paese. In tal senso, dunque la sostanziale

invarianza dei valori è dovuta proprio a questo forte investimento, unito a una diminuzione del ricorso ai servizi per l'impiego nella ricerca di un lavoro. Nonostante sia diminuito il contatto con gli SPI, però la Danimarca mostra un aumento deciso del numero di utenti effettivi da gestire per ogni singolo operatore (figura 8). Ciò vuol dire che l'aumento del numero di disoccupati è stato talmente elevato da non riuscire ad essere adeguatamente sostenuto, nonostante l'investimento ed il calo nell'utilizzo degli SPI.

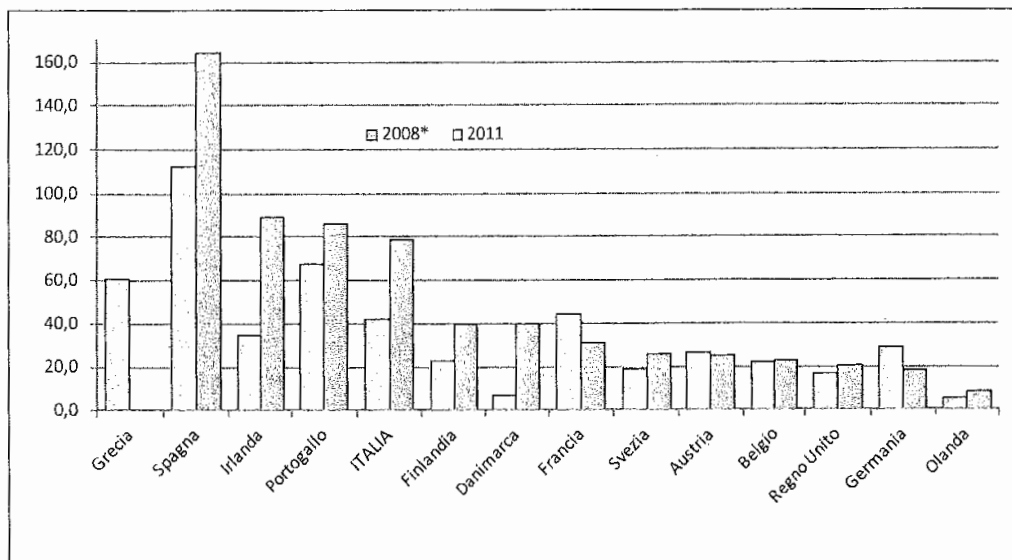
In linea generale, anche considerando gli utenti effettivi degli SPI (figura 8), vale la regola che, a maggiore investimento, corrisponde, un minor carico di lavoro per gli operatori pubblici. Ugualmente, analizzando l'andamento nel tempo il numero di utenti effettivi per ciascun operatore, si delinea una crescita del carico di lavoro, ancora una volta nei paesi mediterranei.

FIGURA 7 - SPESA IN EURO PER GLI SPI RAPPORATA AL NUMERO DI DISOCCUPATI CHE HA CONTATTATO UNO SPI NELL'ANNO DI RIFERIMENTO, ANNI 2008 E 2011



FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI DB-EUROSTAT

FIGURA 8 — DISOCCUPATI CHE HANNO CONTATTATO UNO SPI IN RAPPORTO AL NUMERO DI OPERATORI DEGLI SPI, ANNI 2008 E 2011



* PER FRANCIA, GERMANIA E SVEZIA I DATI SUGLI OPERATORI SPI SONO DEL 2007; PER DANIMARCA, PORTOGALLO, IRLANDA E GRECIA I DATI SONO DEL 2006
 FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI PES MONITOR, AUDIZIONE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI DI ITALIA LAVORO 2013, ISFOL-MONITORAGGIO SPI 2006 E 2010, DB-EUROSTAT

3.3 Il tasso di penetrazione degli SPI e delle APL

Le informazioni fin qui presentate, e relative ai disoccupati che contattano gli SPI nella ricerca di lavoro, sono un utile riferimento nello studio dell'efficacia e dei risultati ottenuti dai diversi sistemi pubblici del lavoro e offrono interessanti indicazioni su quelle che sono le potenzialità di collocamento del bacino di utenti. Alla luce di queste informazioni va letto l'ultimo confronto internazionale che riguarda la specifica capacità di *placement* dei Servizi per l'impiego; peraltro, come già evidenziato, questa analisi sconta la mancanza di dati sul numero e sulla tipologia di *vacancy* disponibili e dunque solo in parte può essere un elemento di valutazione della capacità di intermediazione del servizio di collocamento pubblico.

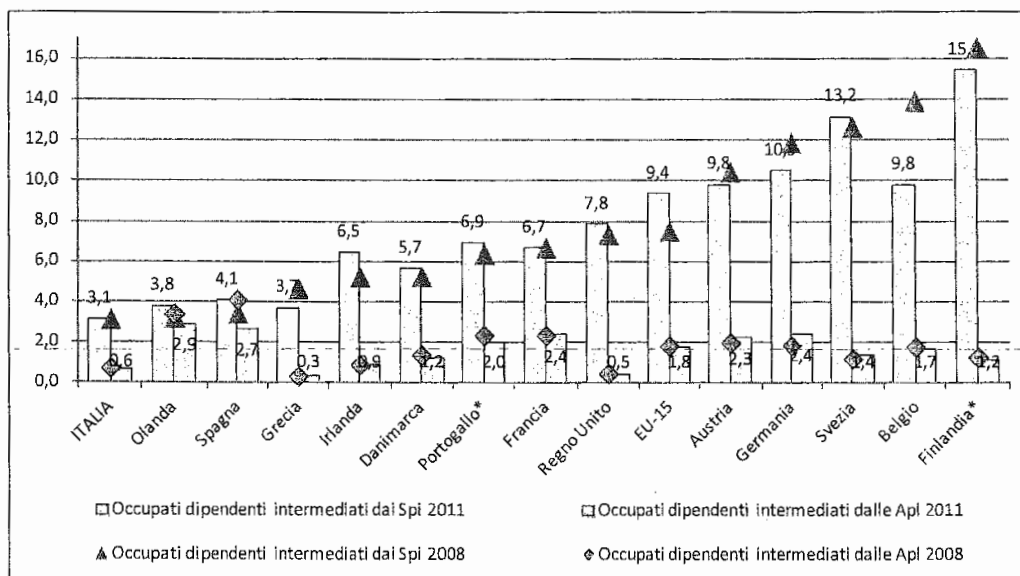
Se si osservano i dati relativi alla sola capacità di intermediazione mostrata in alcuni paesi europei dagli SPI – e vale a dire quanti, occupati dipendenti, dichiarano di aver reperito la loro attuale occupazione nell'ultimo anno di riferimento tramite il canale pubblico – il sistema nel complesso sembra aver resistito, grazie alle iniezioni aggiuntive di risorse sopra analizzate. La figura 9 anzi mostra che la media europea relativa alla quota di intermediati dal canale pubblico, nel periodo 2008-2011, è aumentata. Guardando ai singoli paesi, ne emerge un quadro piuttosto differenziato: accanto all'Irlanda, ove il tasso di penetrazione è aumentato, vi sono paesi in cui detto tasso è rimasto piuttosto stabile (Italia, Olanda, Spagna, Danimarca, ecc.). La crisi invece tendenzialmente sembra aver impattato negativamente sulla

intermediazione degli SPI nei paesi che meglio facevano prima che la stessa crisi si manifestasse (Austria, Germania, Belgio, Finlandia).

Se si considera invece la quota di dipendenti che ha trovato lavoro nell'ultimo anno mediante un operatore privato, emerge una generalizzata minor capacità di intermediazione delle APL. Nel 2011, la quota di persone collocate dalle agenzie private in Europa è pari all'1,8% di tutti gli occupati dipendenti che hanno trovato lavoro nell'anno di riferimento. I dati per singoli paesi variano da un minimo di 0,3% relativo alla Grecia al massimo del 2,9% per l'Olanda; il valore relativo all'Italia si attesta sullo 0,6%. Anche nel caso delle APL, inoltre, la crisi non ha dato luogo ad un *trend* univoco, ma nei singoli paesi, nel confronto tra il 2008 e il 2011, le variazioni hanno segno diverso, senza però incidere in modo sostanziale sui valori rilevati nel periodo pre-crisi.

Nel complesso, in tutti i paesi esaminati il tasso di penetrazione degli SPI è più elevato; in particolare le distanze tra i due attori si fanno più evidenti proprio dove più si è investito sulla rete pubblica. Si veda in proposito la Finlandia – la prima della classe – ove il canale pubblico intermedia il 15,4%, mentre quello privato si attesta all'1,2%. Il confronto col dato italiano è impietoso (rispettivamente 3,1% e 0,6%) e certifica una complessiva debolezza, sotto questo aspetto, della rete "mista" pubblico/privato, senza che possa essere attribuito un ruolo *salvifico* agli operatori privati.

FIGURA 9 – TASSO DI PENETRAZIONE (% DI LAVORATORI DIPENDENTI CHE HANNO TROVATO LAVORO TRAMITE GLI SPI O LE APL SUL TOTALE DI DIPENDENTI CHE HANNO TROVATO LAVORO NELL'ANNO DI RIFERIMENTO), ANNI 2008 E 2011



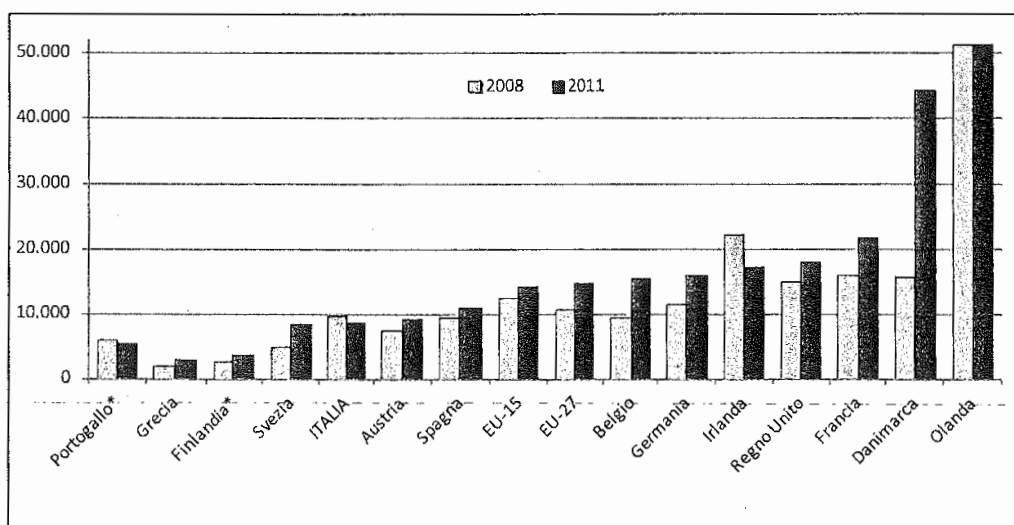
*PER LA FINLANDIA IL VALORE DEGLI INTERMEDIATI DEL 2011 È RELATIVO AL 2012; PER IL PORTOGALLO È RELATIVO AL 2010

FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI EUROSTAT

L'evidenza appena mostrata non può però non essere rimeditata alla luce delle risorse economiche ed umane investite da ciascun paese nei Servizi pubblici per l'impiego: insomma il costo, in termini di investimento pubblico, del singolo intermediato ad opera dello SPI.

Se infatti si rapporta il numero di quanti hanno trovato un'occupazione tramite il canale pubblico con la spesa ad esso dedicata (figura 10), le evidenze mutano notevolmente. Un primo dato: la crisi ha, con qualche eccezione e sorpresa, implicato un incremento, più o meno accentuato, di questo costo (la media UE a 15 è passata da circa 12.300 del 2008 a 14.000 del 2011). Ciò ad ulteriore testimonianza del fatto che la diminuzione della capacità di inclusione dei mercati del lavoro nazionali, determinata dalla crisi, ha "inispessito" la funzione di *matching* esercitata dagli SPI nazionali. Inoltre, nei paesi dove la *flexicurity* è nata (Danimarca ed Olanda), il costo del singolo intermediato è nettamente al di sopra della media (nella seconda tocca i 50 mila euro) e la crisi ha determinato una sua triplicazione (ci si riferisce alla Danimarca passata dai 15.000 euro del 2008 ai 44.000 del 2011); invece, in altri paesi della stessa area territoriale, Svezia e Finlandia, tale costo, pur aumentato tra il 2008 e il 2011 è comunque sotto la media, a dimostrazione del fatto che gli SPI di questi paesi hanno retto meglio l'impatto della crisi.

FIGURA 10 - SPESA IN EURO PER GLI SPI IN RAPPORTO AL NUMERO DI DIPENDENTI CHE HA TROVATO LAVORO TRAMITE GLI SPI NELL'ANNO DI RIFERIMENTO, ANNI 2008 E 2011



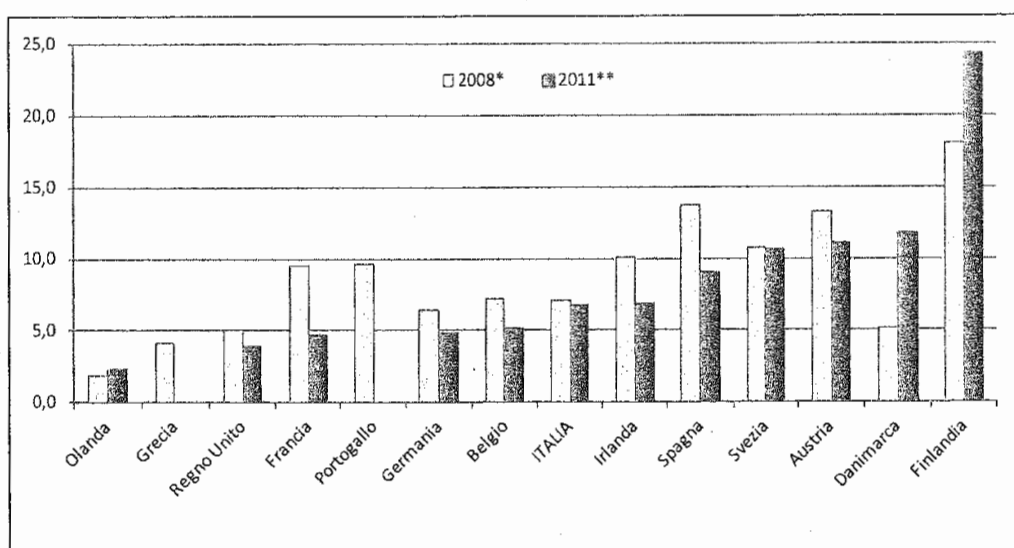
*PER LA FINLANDIA IL VALORE DEGLI INTERMEDIATI DEL 2011 È RELATIVO AL 2012; PER IL PORTOGALLO È RELATIVO AL 2010
 FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI EUROSTAT

Ma su questo fronte, la vera sorpresa è il nostro paese, ove il costo per singolo intermediato è tra i più bassi. In Italia, nel 2011 il costo del singolo inserimento lavorativo è stato pari a 8.673 euro ed inoltre tale valore risulta diminuito di 1.080 euro rispetto al 2008. Nel confronto comparato poi, sempre il nostro paese, mostra un costo relativo al 2011 nettamente distanziato dai livelli rilevati per la maggior

parte degli altri paesi, anche rispetto alla Spagna, ove il costo per ogni intermediato, sempre nel 2011, si è attestato sui 10.871 euro. Sia detto per inciso che i dati relativi all'Italia smentiscono ampiamente recenti analisi, *rimbalzate* sulla stampa¹⁹, che hanno lamentato lo spreco delle risorse pubbliche destinate agli SPI²⁰.

Le evidenze appena mostrate non si modificano se si confronta il dato degli intermediati con l'altro indicatore dell'investimento pubblico negli SPI e vale a dire lo *staff* che lavora presso gli stessi (figura 11).

FIGURA 11 - LAVORATORI DIPENDENTI CHE HANNO TROVATO LAVORO ATTRAVERSO GLI SPI IN RAPPORTO AL NUMERO DI OPERATORI DEGLI SPI, ANNI 2008 E 2011



*PER FRANCIA, GERMANIA E SVEZIA I DATI SUGLI OPERATORI 2008 È DEL 2007; PER GRECIA, PORTOGALLO, DANIMARCA E IRLANDA I DATI DEL 2008 SONO DEL 2006

** PER LA FINLANDIA IL DATO SUGLI INTERMEDIATI PER IL 2011 È RELATIVO AL 2012; PER IL PORTOGALLO IL DATO SI RIFERISCE AL 2010

FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI PES MONITOR, AUDIZIONE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI DI ITALIA LAVORO 2013, ISFOL-MONITORAGGIO SPI 2006 E 2010, DB-EUROSTAT

Anche in questo caso la prima nota è di carattere negativo: con la crisi, in genere, è diminuito il rapporto tra quota di intermediati e singolo operatore dello SPI, con le sole due eccezioni di Danimarca e Finlandia. In questi due paesi, infatti, il numero di intermediati per singolo operatore è aumentato dall'inizio della crisi, e vale a dire nel passaggio dal 2008 al 2011, sicché grazie all'investimento, sotto forma di aumento dello *staff* a disposizione dello SPI, si è retto meglio l'impatto occupazionale negativo della crisi, come visto, particolarmente forte in Danimarca. Ma sono i paesi mediterranei (Italia e Spagna) che mostrano un rapporto tra intermediati per singolo operatore che, seppure peggiorato nella

¹⁹ Si veda ancora Rizzo, 2013.

²⁰ In particolare Confartigianato ha affermato che l'intermediazione pubblica ha "un costo per le finanze pubbliche molto elevato e pari a 13.391 euro per ciascun inserimento lavorativo" (così Confartigianato, 2013).

crisi (più nettamente in Spagna), è comunque più alto che in altri paesi, come Regno Unito, Francia e Germania. Nel confronto ad es. con la Francia, si nota che in questo paese è nettamente peggiorato, nel periodo considerato, il numero di intermediati per operatore, perché qui, come visto, si è deciso di rispondere alla crisi, aumentando considerevolmente lo *staff* degli SPI. In Italia invece di fatto la quota di intermediati dallo *staff* è rimasta invariata, nonostante lo scarso investimento in termini di risorse umane dello stesso periodo.

4 RIFLESSIONI CONCLUSIVE

L'Europa, da un ventennio, fa affidamento nelle politiche attive e nei Servizi pubblici per l'impiego quali strumenti per affrontare i problemi dei mercati del lavoro degli Stati europei; nemmeno la crisi ha indotto ad un cambio di strategia. Ne sia una prova il nuovo Regolamento del FSE per la programmazione 2014-2020, il quale continua a prevedere, tra le "priorità di investimento", «la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro»²¹.

La congiuntura economica negativa ha posto nuove sfide alla politica europea per l'occupazione; l'esercizio di riduzione del budget ha aumentato la pressione sul miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei Servizi pubblici per l'impiego, sottolineando l'importanza di un "convincimento" sul valore aggiunto di questi nel contesto di una disoccupazione crescente che aumenta il ricorso agli SPI (European Commission, 2013a).

In questo quadro si discute su quali possano essere gli strumenti e le metodologie più adeguate per misurare le performance dei paesi e individuare *benchmark* specifici che possano anche innescare un processo di "sana competizione". In letteratura si suggerisce l'utilizzo di un'ampia gamma di strumenti analitici, sia quantitativi, sia qualitativi, per rilevare le buone pratiche. Le analisi di natura quantitativa producono evidenze maggiormente affidabili su ciò che funziona e assicurano che le relazioni evidenziate non siano influenzate da fattori esterni che gli SPI non possono controllare; d'altro canto i metodi qualitativi consentono di identificare gli elementi specifici che fanno sì che una certa pratica funzioni in modo efficace.

Quello che emerge con chiarezza è l'opportunità di costruire modalità sistemiche di valutazione proprio alla luce della forte esigenza di sostenere l'utilità dei Servizi pubblici per l'impiego. Molti contributi si stanno concentrando sull'applicazione di modelli in grado di mostrare i benefici economici netti per la comunità (anche in termini di efficienza allocativa) generati dagli SPI, mentre altri studi propongono analisi specifiche della loro efficienza produttiva, con l'obiettivo di aiutare i processi valutativi (European Commission, 2013b).

Le analisi qui presentate vogliono essere un punto di partenza per una riflessione non tanto sulle metodologie specifiche da utilizzare, quanto su alcune evidenti differenze tra le realtà nazionali a livello europeo su cui già è possibile fare diverse considerazioni e che possono essere una base di partenza per approfondire il tema con altri strumenti analitici.

La tabella 1 presenta alcuni dei principali indicatori utilizzati in questo lavoro al fine di operare un primo confronto conclusivo del rapporto tra investimento finanziario, impegno organizzativo e risultati in termini di capacità di intermediazione degli SPI, ricordando però, come già ampiamente sottolineato, che il tasso di penetrazione è solo una delle possibili misure per la lettura della efficacia e del funzionamento dei servizi pubblici. Si aggiunga che gli andamenti della spesa e dello *staff* degli SPI non necessariamente vanno di pari passo, in quanto, come già evidenziato, la spesa relativa al personale

²¹ Così l'art. 3, lett. a, punto VII, del Regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.

rappresenta solo una delle voci contenute all'interno della categoria generale che identifica lo sforzo finanziario per gli SPI.

TABELLA 1 - SPESA PER GLI SPI, NUMERO DI OPERATORI DEGLI SPI, LAVORATORI DIPENDENTI INTERMEDIATI DAGLI SPI, E SPESA MEDIA PER LAVORATORE DIPENDENTE INTERMEDIATO DAGLI SPI, ANNI 2008-2011

	Spesa per gli SPI (% sul PIL)		Numero di operatori degli SPI		Lavoratori dipendenti intermediati dagli SPI (% sul totale degli occupati dipendenti)		Spesa media per lavoratore dipendente intermediato dagli SPI (euro)	
	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011
Austria	0,16	0,19	4.630,0	5.413,0	10,5	9,8	7.463,20	9.245,40
Belgio	0,20	0,21	10.142,0	9.835,0	13,9	9,8	9.305,40	15.408,00
Danimarca**	0,23	0,54	6.400,0	2.500,0 ^a	5,3	5,7	15.588,10	44.202,30
Finlandia***	0,11	0,12	4.260,0	2.700,0	16,5	15,4	2.745,50	3.552,00
Francia*	0,21	0,25	26.543,0	49.400,0	6,7	6,7	15.871,80	21.593,40
Germania*	0,29	0,34	96.488,5	115.000,0	11,9	10,5	11.514,40	15.833,70
Grecia**	0,01	0,01	4.445,0	-	4,7	3,7	1.809,20	2.777,10
Irlanda**	0,22	0,14	2.200,0	1.882,0	5,3	6,5	22.125,00	17.163,40
ITALIA	0,04	0,03	10.100,0	8.575,0	3,1	3,1	9.754,20	8.673,70
Olanda	0,30	0,37	18.500,0	19.317,0	3,2	3,8	51.313,10	51.100,40
Portogallo**	0,13	0,12	3.839,0	4.019,0	6,4	6,9	5.999,90	5.434,50
Regno Unito	0,27	0,34	66.416,0	77.722,0	7,4	7,8	14.975,40	18.001,80
Spagna	0,10	0,11	8.704,0	11.331,0	3,5	4,1	9.441,10	10.871,90
Svezia*	0,16	0,25	10.248,0	10.800,0	12,7	13,2	4.919,40	8.302,50

^a SI RICORDA CHE IL DATO RELATIVO ALLO STAFF DANESE RIFERITO AL PROCESSO DI MUNICIPALIZZAZIONE DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

* I DATI SUGLI OPERATORI SPI DEL 2008 SONO RELATIVI AL 2007

** I DATI SUGLI OPERATORI SPI DEL 2008 SONO RELATIVI AL 2006; INOLTRE PER IL PORTOGALLO IL DATO SUGLI INTERMEDIATI È DEL 2010

*** IL DATO SUGLI INTERMEDIATI DEL 2011 È RELATIVO AL 2012

Fonte: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI PES MONITOR, AUDIZIONE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI DI ITALIA LAVORO 2013, ISFOL-MONITORAGGIO SPI 2006 E 2010, DB-EUROSTAT

Se si prendono in considerazione i principali paesi dell'area Ue 15 (tabella 1), questi hanno, in effetti, reagito alla crisi finanziando gli SPI. In genere essi hanno agito alternativamente sulla spesa dedicata, oppure sullo *staff* a disposizione. Solo Austria, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Svezia hanno aumentato il proprio sforzo su entrambi i fronti, cui corrispondono, in negativo, Irlanda ed Italia, i quali hanno seccamente de-finanziato gli SPI.

Se si analizzano le singole componenti dello *sforzo*, si evidenzia che, in termini assoluti, sono stati Francia, Germania e Danimarca a finanziare in misura maggiore gli SPI; consistente è stato anche l'investimento di Olanda e Svezia, ma comunque in misura minore. La maglia nera è invece dell'Italia che nel 2011, in termini assoluti, ha investito quasi 200 milioni di euro in meno rispetto al 2008. Accanto al nostro paese si collocano gli altri paesi mediterranei (Portogallo e Grecia) e l'Irlanda, vale a dire i paesi che – più di altri – hanno subito le conseguenze della crisi finanziaria e hanno dovuto

fortemente ridimensionare la spesa pubblica, sotto la spinta delle politiche di *austerity* imposte a livello comunitario.

Andando ad osservare l'altra componente dello sforzo (lo *staff*) risulta che, anche in questo caso, chi ha investito di più sono stati Francia e Germania. Accanto a questi ultimi due paesi si colloca il Regno Unito. Anche per questa componente Irlanda e Italia si distinguono per una riduzione dell'impegno: circa 300 unità in meno la prima e oltre 1.500 per la seconda.

È evidente che i numeri assoluti, così come appena sintetizzati, non costituiscono di per sé informazioni sufficienti; essi cioè certificano l'investimento pubblico, ma vanno rimeditati alla luce dei mercati del lavoro nazionali esaminando, come è stato fatto nelle pagine che precedono, la popolazione attiva, i disoccupati di lunga durata, gli utenti potenziali ed effettivi degli SPI.

Ma a questo investimento pubblico ha corrisposto un tasso di penetrazione degli SPI nel mercato dell'intermediazione comparabile? La tavola di *benchmark* sopra riportata (tabella 2) mostra una relazione incerta tra sforzo e risultato in termini di penetrazione del mercato: se i casi di Olanda, Regno Unito e Svezia dimostrano che detto sforzo ha pagato, non altrettanto fanno quelli di Austria e Germania. Nello stesso senso, ma in negativo, può essere ricordato il caso irlandese, ove ai valori negativi in termini di investimento pubblico, ha corrisposto un aumento nel tasso di penetrazione (la quota degli intermediati dagli SPI sul totale dei dipendenti è aumentata in questo paese dell'1,2 %, valore che, nel periodo, non si riscontra altrove). Se proprio vuole essere posta una relazione di causalità tra investimento e tasso di penetrazione, pare potersi dire che paga di più l'investimento nello *staff*: sono infatti più numerosi in casi in cui, ad un aumento della numerosità degli operatori degli SPI, ha corrisposto un maggiore quota di intermediati.

Probabilmente, il tasso di penetrazione non costituisce un valido indicatore di efficienza dei servizi per l'impiego, neanche di quelli privati. Difatti, come già sottolineato le quote di intermediati delle APL sono decisamente distanti da quelle, seppur basse, mostrate dagli SPI.

Un'ultima annotazione: il caso Italia. Il nostro paese si segnala negativamente, in quanto, contrariamente a quanto suggerito dalla UE, ha ridotto nella crisi il supporto agli SPI, sia in termini di risorse finanziarie che umane. L'unica, peraltro magra consolazione, è che il tasso di penetrazione (pari al 3,1% nel 2011, ben lontano dal 15,4 % della Finlandia, la prima della classe) perlomeno non ne ha risentito, rimasto invariato tra il 2008 e il 2011. In altre parole, il sistema degli SPI italiano, nonostante il de-finanziamento e la crisi, sembra aver tenuto.

Nonostante ciò, ancora una volta, il dibattito, almeno quello sui giornali, è stato "deviato" sulla antica e stantia contrapposizione pubblico/privato: diversi interventi²² tendono alla delegittimazione generalizzata del servizio pubblico, senza cogliere che il problema centrale è dato, come detto, dalla complessiva gracilità del sistema italiano dei servizi per l'impiego: la "debolezza" del pubblico non va contrapposta ad una presunta "forza" del privato; in realtà essa si somma allo scarso grado di penetrazione organizzativa del privato.

22 Si veda a titolo esemplificativo Gualmini, 2013.

TABELLA 2 — SCHEMA DI BENCHMARK SULLA VARIAZIONE 2008-2011 DI SPESA PER SPI, STAFF DEGLI SPI E TASSO DI PENETRAZIONE DEGLI SPI IN ALCUNI PAESI EUROPEI

	Variazione della spesa (% sul PIL)	Variazione nel numero operatori SPI	Variazione nella quota di lavoratori dipendenti intermediati dagli SPI
Austria	+	+	-
Belgio	+	-	-
Danimarca	+	- ^a	+
Finlandia	+	-	-
Francia	+	+	=
Germania	+	+	-
Grecia	=	n.d.	-
Irlanda	-	-	+
ITALIA	-	-	=
Olanda	+	+	+
Portogallo	-	+	+
Regno Unito	+	+	+
Spagna	+	+	+
Svezia	+	+	+

A SI RICORDA CHE IL DATO RELATIVO ALLO STAFF DANESE RISPONDE DEL PROCESSO DI MUNICIPALIZZAZIONE DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

Come emerge in questo contributo, il nostro paese avrebbe piuttosto bisogno di uno sforzo consistente nella direzione di potenziare il sistema affinché i servizi offerti corrispondano alle promesse della recente normativa sui livelli essenziali dei servizi per l'impiego²³. A questo fine, in primo luogo va mutata la impostazione punitiva nei confronti dei Centri per l'impiego, sia aumentando il numero degli operatori, sia adeguando la qualità e quantità dei servizi offerti. In secondo luogo, occorrerebbe razionalizzare la cooperazione pubblico/privato, ad es. conferendo, finalmente, piena agibilità alle norme che la disciplinano²⁴. L'impegno di risorse pubbliche a sostegno di questa strategia andrebbe costantemente sottoposto a monitoraggio da parte di enti terzi, per valutarne i risultati e per coglierne i punti di difficoltà, anche in funzione dell'eventuale esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato. In ultimo, va da sé che il seppur indispensabile intervento di natura organizzativa e funzionale, non può da solo costituire la soluzione al problema della bassa capacità di intermediazione della rete pubblico-privata italiana. La giusta enfasi posta sul miglioramento dell'efficienza delle strutture dedicate al collocamento, non deve far dimenticare che allo stato attuale l'inserimento nel mercato del lavoro non passa attraverso i canali formali. In tal senso, se effettivamente si intende affrontare il tema del *matching* nel mercato del lavoro in modo non ideologico, è fondamentale una attenta riflessione su come operare un cambiamento paradigmatico della cultura imprenditoriale che si traduca nel maggior ricorso ai canali formali per soddisfare la domanda di lavoro.

23 Ci si riferisce al nuovo articolo 3 del D.Lgs. n. 181/2000, modificato sul punto dall'art. 4, co. 33 della Legge n. 92/2012, la cd. Riforma Fornero. Sul punto sia consentito ancora rinviare a Marocco, 2013.

24 Si intende far riferimento all'istituto dell'accreditamento, previsto dalla cd. Riforma Biagi del 2003 e attuato in poche Regioni. Sia consentito rinviare in proposito a D'Onofrio e Marocco, 2013.

BIBLIOGRAFIA

- CIETT, *The Agency Work Industry around the World*, Economic Report, 2013 Edition, in http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/CiETT_EC_Report_2013_Final_web.pdf, Brussels, 2013
- Confartigianato, *I centri per l'impiego: alcuni dati su efficacia e spesa*, Elaborazioni Flash, in <http://www.confartigianato-lombardia.it/upload/content/76520131021173432553.pdf>, Roma, 2013
- Considine M., *Market liberalization of social protection in Employment services*, in Roskam E. (a cura di), *Winners or losers? Liberalizing public service*, Ginevra, International Labour Office, 2006
- D'Angelo D., Marocco M., *Danimarca e Svezia: le politiche di attivazione in due paesi scandinavi*, in Lagala C., D'Onghia M. (a cura di), *Politiche di attivazione dei disoccupati in Europa*, Roma, Ediesse, 2010
- D'Onofrio M., Marocco M., *Sistemi di governance pubblico-privato dei servizi al lavoro: un'indagine territoriale*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 2013, 1
- European Commission, *Performance Management in Public Employment Services. Toolkit for Public Employment Services*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, PES to PES Dialogue, May 2013, in <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10310&langId=en>, 2013a
- European Commission, *Making the business case for Public Employment Services. Cost-benefit analysis and productive efficiency analysis*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, PES to PES Dialogue, September 2013, in <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10310&langId=en>, 2013b
- European Commission, *Performance Management in Public Employment Services*, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, PES to PES Dialogue, July 2012, in <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7957&langId=en>, 2012
- Eurostat, *Labour market policy statistics. Methodology 2013*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GQ-13-002/EN/KS-GQ-13-002-EN.PDF, 2013
- E. Gualmini, *Che cosa può fare il governo Letta in materia di lavoro*, in "La Stampa", 24 maggio 2013
- Thuy, P., Hansen, E. and Price, D., *The Employment Service in a changing Labour Market*, Ginevra, International Labour Office, 2001
- Koning J., Denys J., Walwei U., *Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*, European Commission, in [http://www.europamica.it/Database/europamica/europamica.nsf/4cde79c085bc5503c125684d0047d9a0/06090cba5069bd05c1256a38003a4f8a/\\$FILE/Servizi%20di%20collocamento.pdf](http://www.europamica.it/Database/europamica/europamica.nsf/4cde79c085bc5503c125684d0047d9a0/06090cba5069bd05c1256a38003a4f8a/$FILE/Servizi%20di%20collocamento.pdf), 1999
- Marocco M., *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 192/2013, in

http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-IT/20131127-085230_marocco_n192-2013bpdf.pdf, 2013

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Indagine sui servizi per l'impiego 2013 – Rapporto di monitoraggio*, in

<http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del->

[Lavoro/Documents/Rapporto_monitoraggio_SPI_2013.pdf](http://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Documents/Rapporto_monitoraggio_SPI_2013.pdf), 2013

OECD, *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en, 2013

S. Rizzo, *I lavori (a caro prezzo) trovati dallo Stato*, in "il Corriere della Sera", 23 novembre 2013

Rosolen G., Giolia G. (a cura di), *Giovani e lavoro: luci e ombre del piano Youth Guarantee con riferimento all'Italia*, Bollettino Speciale ADPT, 2013, 16

