

Il ruolo dei Servizi pubblici per l'impiego, data l'attuale grave crisi economica, è diventato centrale. In tale contesto, i Centri per l'impiego rappresentano sempre più uno strumento strategico quali soggetti pubblici sia per i cittadini in cerca di occupazione, sia per le imprese che, nella ricerca di personale qualificato, necessitano di un sistema efficiente. Nel Manuale si approfondiscono gli aspetti fondamentali per un moderno funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego all'interno di un'integrazione con le politiche attive per il lavoro e di un sistema di condivisione delle risorse informative, nell'ottica del raccordo funzionale con gli altri soggetti del mercato del lavoro.



AZIONI DI SISTEMA
PER LE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI

ORGANIZZAZIONE E GOVERNANCE DEI SERVIZI PER IL LAVORO

MANUALE OPERATIVO

34



AZIONI DI SISTEMA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Affrontare i risvolti occupazionali della crisi economica che ha colpito i paesi OCSE necessita dell'intervento qualificato delle pubbliche amministrazioni responsabili delle politiche del lavoro, e l'adozione di modelli organizzativi e gestionali in grado di garantire un miglioramento dei servizi per il lavoro.

Nella programmazione 2007-2013, il PON Governance e Azioni di Sistema, per contribuire a rafforzare i due macro-obiettivi: "nuovi e migliori posti di lavoro" e "investimenti sul capitale umano", si è posto quale fine strategico complessivo di supportare la capacità istituzionale e di governo delle politiche per il conseguimento degli obiettivi europei per il lifelong learning e l'occupazione. Al suo interno, l'Asse "Adattabilità" ha l'obiettivo di "Contribuire, agendo sui sistemi, ad accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori e a promuovere l'innovazione organizzativa nei contesti lavorativi". L'intento è di intervenire su quelle precondizioni necessarie ad accrescere l'efficienza del sistema produttivo e al contempo incrementare i livelli occupazionali e la qualità del lavoro nonché la trasparenza del mercato e dei rapporti di lavoro. Ciò anche attraverso la promozione di un'articolata e puntuale conoscenza del mercato del lavoro in ordine ai principali fenomeni emergenti. In virtù dell'Accordo sottoscritto il 27 aprile 2012, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241, il Dipartimento della Funzione Pubblica è stato individuato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le Politiche dei Servizi, Organismo Intermedio per gli Assi A "Adattabilità" e B "Occupabilità", quale Ente beneficiario degli interventi previsti dallo stesso Accordo. In tale contesto, l'azione del DFP risulta rafforzata dalla riforma della PA, avviata con la L. 15/2009 e il D.Lgs. 150/2009, che richiede a tutte le amministrazioni di monitorare e migliorare le loro performance. Formez PA è il soggetto attuatore degli interventi promossi dal DFP nell'ambito del citato Accordo e rappresenta un punto di riferimento per tutte le amministrazioni – centrali, regionali e locali – coinvolte nell'attuazione dei Programmi operativi. L'approccio perseguito da Formez PA prevede interventi basati su due principi complementari e convergenti. Alcune Azioni nascono dal basso, da una lettura dei singoli, specifici contesti, e attraverso processi successivi di modellizzazione e "de-contestualizzazione" consentono di portare a sistema quello che i contesti hanno prodotto. Così facendo, l'Azione di Sistema "restituisce" ai territori le proprie esperienze, attribuendo loro valore aggiunto e consentendone riusabilità e diffusione. Altre Azioni, di converso, nascono con una visibilità dall'alto, meno impegnata nella gestione del quotidiano e più aperta alla ricerca, all'esperienza di nicchia o di "frontiera". In questo caso il modello proposto viene immediatamente offerto ai territori per la sperimentazione, perché siano i territori a consentirne di apprezzare il valore e l'utilità, e a dare concretezza ai modelli e corpo alle ricerche, oltre che a decretarne l'utilizzabilità. In questo caso l'Azione di Sistema "ritorna" al centro che potrà dunque avviarne la diffusione su più ampia scala. Questa collana si inserisce a pieno titolo nello spirito delle Azioni di Sistema dal momento che nasce per dare sia una maggiore diffusione ai risultati dei progetti realizzati dal Formez PA, sia maggiore organicità alle Azioni, attraverso una riflessione e un dibattito sulle stesse, sulle opportunità e modalità di trasferimento di modelli efficaci e di buone pratiche tra amministrazioni.

Marco Villani
Direttore Generale Formez PA



34

ORGANIZZAZIONE E GOVERNANCE DEI SERVIZI PER IL LAVORO

MANUALE OPERATIVO



Le politiche attive per il lavoro e il ruolo del DFP

La politica regionale di coesione economica e sociale dell'Unione Europea ha per obiettivo lo sviluppo delle zone più deboli dell'Unione Europea attraverso la riduzione delle disparità economiche e sociali tra regioni. L'Unione Europea ha attivato nel tempo tre cicli di programmazione: 1994–1999; 2000–2006; 2007–2013, attualmente in corso.

La Politica regionale e di coesione viene definita strutturale non solo perché vuole tendere a rimuovere quegli ostacoli di natura non contingente connessi all'incapacità del sistema locale di adeguarsi ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, ma anche perché opera concretamente attraverso strumenti, detti Fondi Strutturali, costituiti da risorse finanziarie stanziati dal Bilancio dell'UE per realizzare gli interventi di coesione.

I Fondi strutturali finanziano gli Obiettivi (priorità politiche) stabiliti dalla politica regionale unitaria. In ogni Stato membro ciascun obiettivo si applica limitatamente a determinate zone geografiche, opportunamente individuate.

L'attuale ciclo di programmazione ha individuato tre obiettivi:

- 1. Obiettivo “Convergenza”** - mira ad accelerare il processo di convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate dell'UE attraverso il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Le regioni italiane che rientrano in tale obiettivo sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.
- 2. Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”** - mira ad anticipare i cambiamenti economici e sociali, a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo di mercati del lavoro. Le regioni italiane che rientrano in tale obiettivo sono tutte quelle che non rientrano nell'Ob. Convergenza.
- 3. Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”** - mira a migliorare la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale nei settori riguardanti lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo delle relazioni economiche e la messa in rete delle piccole e delle medie imprese (PMI).

Nel rispetto delle priorità e degli obiettivi del Quadro strategico nazionale (QSN), il confronto partenariale avvenuto tra i diversi livelli di Governo e l'opportunità di assicurare un sistema unitario di interventi per l'attuazione delle politiche della formazione ispirate alla Strategia di Lisbona, hanno determinato la scelta di adottare il Programma Operativo Nazionale “Governance e Azioni di Sistema”(FSE) 2007 – 2013 (PON-GAS).

Nell'ambito del PON “Governance e Azioni di Sistema” il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro è individuato quale Organismo Intermedio (OI) per l'attuazione dell'Asse A – Adattabilità e dell'Asse B – Occupabilità.

In virtù della specifica competenza del DFP nella realizzazione di percorsi innovativi rivolti ad aumentare l'efficienza e l'efficacia della P.A., la Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro ha avviato un processo di partenariato con il Dipartimento della Funzione Pubblica che si è concluso il 27 aprile 2010, con la stipula di un Accordo di collaborazione istituzionale, ai sensi dell'art. 15 della legge 7.08.1990 n. 241, per la realizzazione di interventi specifici di *capacity building*, finanziati con le risorse a valere sugli Assi “Adattabilità” ed “Occupabilità” dei PON GAS ed AS. La sottoscrizione del presente Accordo ha consentito al Dipartimento della Funzione Pubblica di assumere la veste di beneficiario degli interventi attuati dal proprio ente in house Formez PA Fra gli interventi realizzati dal DFP, sull'Asse A-Adattabilità, Obiettivo specifico 1.1 “Promuovere un'articolata e puntuale conoscenza del mercato del lavoro in ordine ai principali fenomeni emergenti”, il Progetto “*Servizi innovativi nel settore dei servizi per il lavoro*”, mira a contribuire allo sviluppo, modernizzazione ed innovazione del sistema dei Servizi per l'Impiego (SPI).

Il Progetto prevede la realizzazione di azioni di supporto alle amministrazioni provinciali delle regioni dell'Obiettivo Convergenza per l'attivazione e l'implementazione di servizi innovativi, la diversificazione ed il miglioramento della qualità dell'offerta degli stessi, al fine di rafforzare i SPI e potenziare la rete per i servizi del lavoro alla luce delle riforme in atto sul mercato del lavoro.

Programma Operativo/Asse	PON “Governance e Azioni di Sistema”/Asse A “Adattabilità” 2007-2013
Progetto	“Servizi innovativi nel settore dei servizi per il lavoro”
Fonte di Finanziamento	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo; PON “Governance e Azioni di Sistema” (FSE) 2007-2013
Autorità di Gestione	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le politiche attive e passive del lavoro
Organismo intermedio	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le Politiche dei Servizi per il Lavoro
Beneficiario	Dipartimento Funzione Pubblica (DFP)
Destinatari	Personale dei Servizi Pubblici per l'impiego a livello provinciale e regionale delle regioni Ob. Convergenza
Ente attuatore	FORMEZ PA - <i>Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A.</i> – Arturo Siniscalchi, Laura Ciattaglia Volume (a cura di) Arturo Siniscalchi, Laura Ciattaglia Organizzazione editoriale: Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto



La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nell’ambito del PON “Governance e Azioni di Sistema” 2007-2013, hanno attuato, avvalendosi di Formez PA per il periodo 2010-2012, un Piano di azione sul Mercato del lavoro mirato allo sviluppo di un moderno e innovativo sistema dei Servizi pubblici per l’impiego (Spi), al fine di favorire l’aumento dei tassi di occupazione e di contribuire alla diminuzione della disoccupazione e dell’inattività.

L’azione svolta sui Spi ha comportato la realizzazione di interventi mirati a rafforzare la struttura e l’organizzazione dei Centri per l’impiego (Cpi) al fine di migliorare i servizi erogati e favorire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro; sviluppare sistemi di misurazione, valutazione e programmazione della performance basati su obiettivi specifici in materia di politiche per il lavoro, nonché attivare raccordi stabili e reti tra quanti, a vario titolo e con diverse funzioni e competenze, sono coinvolti nella definizione di politiche attive e nell’erogazione di servizi per il lavoro.

In tale contesto si inserisce il volume “Organizzazione e governance dei Servizi per il lavoro” che intende fornire, in primis a operatori e responsabili dei Servizi pubblici per l’impiego, conoscenze e strumenti utili al miglioramento della governance dei servizi stessi, al fine di favorire prestazioni qualitativamente più efficaci e mirate alle esigenze dell’utenza.

Il presente Manuale operativo è stato redatto nell’ambito del Progetto “Servizi innovativi nel settore dei Servizi per il lavoro” volto a potenziare e innovare, nelle amministrazioni dell’area Convergenza e in coerenza con i rispettivi sistemi regionali del lavoro, la gamma dei servizi offerti dalle province tramite i Centri per l’impiego.

Tra i servizi innovativi implementati è opportuno ricordare il collegamento al portale Cliclavoro; la promozione e diffusione del lavoro accessorio; la pubblicizzazione delle vacancies da parte dei Cpi; l’offerta formativa e lavorativa erogata dai Spi; la promozione dell’apprendistato, del tirocinio formativo e di orientamento; l’attivazione della funzione di certificazione dei con-

tratti; il collegamento e l'utilizzo della banca dati dei percettori di sostegno al reddito dell'INPS.

Ritengo importante evidenziare, in questa sede, che i servizi sopra citati promossi nelle amministrazioni interessate, sono stati incentrati sull'utilizzo delle nuove tecnologie, per semplificare il rapporto degli utenti con i servizi; sull'interconnessione con le banche dati esistenti e con il portale Cliclavoro, per disporre di dati e informazioni a livello nazionale nell'ottica di migliorare la funzione di intermediazione al lavoro e facilitare la mobilità sul territorio; sullo sviluppo di strumenti di informazione e sensibilizzazione e sulla definizione di piani di marketing, per migliorare la percezione dei servizi offerti dai Cpi agli utenti, cittadini, lavoratori e imprese; sul potenziamento di reti e network territoriali con gli altri attori del mercato del lavoro per costruire un sistema di programmazione integrato e sperimentare forme di collaborazione e complementarietà nell'erogazione dei servizi.

Il presente volume, in questa ottica, prende le mosse dalle esperienze precedentemente accennate che hanno evidenziato l'esigenza di rafforzare complessivamente il sistema di governo dei servizi per il lavoro, con iniziative che intervengano sulla qualificazione delle competenze degli operatori, sugli assetti organizzativi, sui modelli gestionali e di erogazione dei servizi, in coerenza con il disposto normativo.

In tal senso, viene anche alla luce la consapevolezza del nuovo ruolo, centrale e strategico, che svolgono i Centri per l'impiego, quali soggetti pubblici, nel fornire risposte adeguate alle aspettative, più complesse e pressanti nel contesto di crisi economica e sociale che caratterizza il nostro Paese. Aspettative provenienti, da un lato dai cittadini, che devono essere abilmente accompagnati nel proprio percorso all'interno del mondo del lavoro verso una soluzione occupazionale soddisfacente, dall'altro, dalle imprese che hanno bisogno di rapidità ed efficienza nella ricerca di personale qualificato e nella consulenza in tema di lavoro.

In tale quadro il Manuale, alla cui stesura hanno contribuito operatori ed esperti in tema di occupazione e politiche per il lavoro, approfondisce gli aspetti fondamentali per un moderno assetto e funzionamento dei Servizi pubblici per l'impiego, all'interno di un sistema di condivisione delle risorse informative e operative e nell'ottica del raccordo e integrazione funzionale con gli altri soggetti del mercato del lavoro.

In sintesi l'opera esamina le funzioni nel tempo assegnate ai Servizi pubblici per l'impiego, evidenziando le prestazioni erogate a favore degli utenti, sia imprese che persone fisiche, con la necessaria attenzione all'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili.



Inoltre, vengono approfondite le funzioni gestionali dei servizi per il lavoro connesse alla costituzione, consultazione e aggiornamento delle banche dati, quale strumento per indirizzare correttamente le politiche attive, riservando una trattazione approfondita all'analisi della struttura e del funzionamento del portale Cliclavoro, quale strumento per favorire l'incontro tra lavoratori e datori di lavoro.

Ancora, nell'opera viene evidenziato l'indispensabile raccordo tra servizi per l'impiego, politiche attive e di sviluppo locale, nell'ottica di rendere effettiva la volontà di perseguire una crescita con occupazione.

Viene, infine, affrontato il tema della conoscenza del mercato del lavoro e dell'analisi dei dati amministrativi, il sistema degli incentivi e delle politiche di sostegno al reddito e la forte relazione che intercorre tra le disposizioni in materia di ciclo della programmazione e valorizzazione della performance, organizzativa ed individuale, e le disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro e potenziamento delle politiche attive.

Laura Ciattaglia
Responsabile Progetto



INDICE



CAPITOLO 1	
Il sistema dei servizi per il lavoro in Italia	15
di Silvia Spattini	
CAPITOLO 2	
Analisi e conoscenza del mercato del lavoro nella PA	31
di Francesco Verbaro	
CAPITOLO 3	
Le funzioni dei servizi pubblici per l'impiego	43
di Giuseppe Raffa	
CAPITOLO 4	
I servizi all'utenza e la sinergia pubblico-privato	69
di Tiziana Lang	
CAPITOLO 5	
I servizi per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili	85
di Stefania Laudisio	
CAPITOLO 6	
I servizi per l'impiego nell'ambito delle politiche per lo sviluppo locale	97
di Andrea Gumina	
CAPITOLO 7	
Banche dati e servizi per il lavoro	107
di Luigi Oliveri	
CAPITOLO 8	
La nuova Borsa continua nazionale del lavoro: Cliclavoro	117
di Daniele Lunetta	

**CAPITOLO 9****I servizi per il lavoro e le politiche attive**

129

di Grazia Strano

CAPITOLO 10**Il sistema degli incentivi nella stagione della crisi** 143

di Ruggero Golino

CAPITOLO 11**Il ciclo della programmazione nell'attività
dei servizi per l'impiego**

157

di Francesco Verbaro e Arturo Siniscalchi

CAPITOLO 12**Conclusioni**

171

di Francesco Verbaro e Arturo Siniscalchi

APPENDICE LEGISLATIVA

179

ALLEGATI

189



CAPITOLO 1

Il sistema dei servizi per il lavoro in Italia

di Silvia Spattini*



L'inquadramento del sistema dei servizi per il lavoro

Il sistema dei servizi per il lavoro in Italia è riconducibile al modello di regolazione del mercato del lavoro definito di coesistenza¹, caratterizzato per la presenza contemporanea di soggetti pubblici e privati per l'impiego. Più precisamente, la coesistenza deve essere qualificata come regolata, poiché ai soggetti privati è consentita l'operatività nel mercato soltanto se in possesso dell'apposita autorizzazione, rilasciata a seguito di verifica della sussistenza di specifici requisiti stabiliti dalla normativa (articoli 4, 5 e 6, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276).

L'attuale disciplina del mercato del lavoro non è, tuttavia, soltanto ispirata alla compresenza di operatori pubblici e privati, ma in particolare all'idea del loro "coordinamento e raccordo [...] al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro"². In linea con la filosofia comunitaria e internazionale³, la coesistenza è, perciò, improntata prevalentemente alla cooperazione⁴ tra sog-

* Direttore e Senior Research fellow di ADAPT e Senior Research fellow del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi".

¹ S. Spattini, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008, spec. cap. II, par. 2.

² Articolo 3, comma 2, lett. c), decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

³ Le fonti comunitarie e internazionali sostengono l'importanza della collaborazione tra pubblico e privato. A livello comunitario, è la comunicazione della Commissione europea, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, COM (1998) 641, 16-17, a indicare tra le priorità la valorizzazione delle sinergie tra soggetti pubblici e privati; mentre a livello internazionale, è la raccomandazione n. 188 del 1997 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) che sollecita la cooperazione tra servizi pubblici e privati con l'obiettivo di realizzare una politica nazionale in materia di mercato del lavoro.

⁴ Secondo la definizione della succitata raccomandazione, la cooperazione può individuarsi nella condivisione di informazioni e utilizzazione di una terminologia comune per rendere più trasparente il funzionamento del mercato del lavoro, nello scambio di informazioni relative ai posti vacanti, nella promozione di progetti comuni, ad esempio nel settore della formazione, nella stipula di convenzioni relative all'esecuzione di alcune attività quali progetti per l'inserimento dei disoccupati di lunga durata, nella formazione del personale, in consultazioni volte a migliorare le prassi professionali.



getti pubblici e privati, piuttosto che alla complementarità⁵, pur presente, o alla concorrenza, connaturata alla coesistenza⁶.

La cooperazione e la complementarità tra operatori pubblici e privati si riscontrano nella definizione dei “servizi competenti”⁷ ai quali sono affidate le funzioni e le azioni di politica attiva del lavoro, volte a favorire l’incontro tra domanda e offerta e prevenire la disoccupazione di lungo periodo. Tali servizi non sono soltanto i Centri per l’impiego, ma anche i soggetti autorizzati e accreditati. In linea teorica, questo significa che le regioni definiscono gli obiettivi, pubblici e collettivi, e gli indirizzi operativi di politica del lavoro, la realizzazione dei quali non è necessariamente a carico dei servizi pubblici per l’impiego, ma vi possono partecipare anche gli operatori privati, se così definito negli ambiti regionali.

I servizi pubblici per l'impiego

È il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, attuativo dell’articolo 1 della cosiddetta legge Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59), che disciplina l’organizzazione e le competenze dei servizi pubblici per l’impiego e delle politiche del lavoro, attribuite alle regioni e agli enti locali⁸. In particolare, ai Centri per l’impiego (articolo 4, comma 1, lett. e), decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469) sono affidati i compiti relativi al collocamento, declinabili in preselezione e attuazione di iniziative volte a incrementare l’occupazione e a incentivare e supportare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro. Più nel concreto, come è noto, i Centri per l’impiego attuano tali funzioni attraverso l’erogazione di servizi fondamentali, quali: l’accoglienza e l’informazione; l’orientamento; la mediazione e l’incontro tra domanda e offerta di

⁵ Secondo l’Ufficio internazionale del lavoro, *Il ruolo delle agenzie private per l’impiego nel funzionamento del mercato del lavoro*, in P. Ichino (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l’impiego*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 129, la “complementarità significa così essenzialmente che le funzioni non svolte direttamente dal servizio pubblico per l’impiego sono affidate a delle agenzie private, che non operano sotto la responsabilità e il controllo del servizio pubblico”.

⁶ Sul rapporto tra operatori pubblici e privati per l’impiego nelle fonti internazionali, cfr. M. Marocco, *Servizi per l’impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano, 2011, cap. 1.

⁷ Articolo 1, comma 2, lett. g), decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297.

⁸ Sulla organizzazione dei servizi pubblici per l’impiego e la relativa normativa, si vedano L. Montuschi, *Appunti esegetici sulla riforma del collocamento*, in LG, 1997, 993; F. Carinci (a cura di), *Il nuovo collocamento. Decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, in DPL, 1998, n. 11, inserto; P.A. Varesi, *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell’intervento pubblico e ruolo dei privati*, in DRI, 1998, n. 2, 135-144; F. Carinci, R. De Luca Tamajo, P. Tosi, T. Treu (a cura di), *I servizi per l’impiego tra pubblico e privato*, in QDLRI, 1999, n. 22; F. Liso, *Collocamento e agenzie private*, in DLRI, 2002, 591.

lavoro; la promozione all'inserimento lavorativo o accompagnamento al lavoro; i servizi alle imprese, nonché la gestione degli adempimenti amministrativi in riferimento alle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro⁹. A supporto dell'erogazione dei servizi e dell'individuazione dei lavoratori destinatari degli stessi, i Centri per l'impiego gestiscono, inoltre, l'elenco anagrafico¹⁰ e la scheda professionale¹¹.

Poiché uno degli obiettivi principali dei servizi competenti (ma di fatto dei servizi pubblici per l'impiego) è la prevenzione della disoccupazione di lungo periodo, per contrastarla sono individuate le azioni minime che devono essere realizzate nei confronti di lavoratori disoccupati e inoccupati di lunga durata, nonché di specifiche categorie di lavoratori considerati "svantaggiati", ossia adolescenti, giovani e donne in reinserimento lavorativo. Le misure da attuare sono: un colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; proposte di inserimento lavorativo o di formazione e/o riqualificazione professionale, in particolare nei confronti di giovani e donne entro i quattro mesi, e di altri soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata entro i sei mesi dall'inizio della disoccupazione (articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181). La riforma del lavoro (legge 28 giugno 2012, n. 92) ha inoltre previsto nuovi livelli essenziali delle prestazioni rivolte a "beneficiari di ammortizzatori sociali" (comma 1-*bis*) e "beneficiari di trattamento di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro" (comma 1-*ter*). Nel dettaglio, ai primi, devono essere offerti:

- un colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- azioni di orientamento collettive tra i tre ed i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale;
- opportunità di formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, ade-

⁹ Tale funzione è stata semplificata dal sistema telematico delle comunicazioni obbligatorie.

¹⁰ L'elenco anagrafico è l'elenco predisposto dai Centri per l'impiego in cui vengono registrati i lavoratori in cerca di una occupazione (i dati anagrafici completi) e che intendono avvalersi dei servizi dei Centri per l'impiego (articolo 4, decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442).

¹¹ La scheda professionale, rilasciata dal servizio competente (tendenzialmente il Centro per l'impiego) deve contenere le informazioni relative all'istruzione, alla formazione e alle esperienze professionali del lavoratore (articolo 5, decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442).





guata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza;

- proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito.

Per beneficiari di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, con sospensione dall'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, deve essere invece offerta almeno una possibilità di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a due settimane e adeguata alle competenze professionali del soggetto destinatario dell'intervento.

Spetta inoltre agli stessi servizi certificare lo stato di disoccupazione¹², dopo aver verificato e ottenuto dal lavoratore dichiarazione di disponibilità immediata al lavoro (articolo 2, comma 1, decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181), oltre che accertare la conservazione, la sospensione o la perdita dello stato di disoccupazione (articolo 4, decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181). La riforma del lavoro è intervenuta anche in tale ambito, definendo criteri più restrittivi per la conservazione dello stato di disoccupazione.

Allo scopo di una maggiore integrazione tra l'attuazione delle politiche attive e le politiche passive, è stato inoltre previsto che i servizi pubblici per l'impiego inseriscano nella banca dati predisposta dall'INPS – contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali – i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali.

I servizi privati per l'impiego

Il regime ordinario di autorizzazione

I servizi privati per l'impiego (agenzie per il lavoro)¹³ possono operare nel mercato del lavoro soltanto se in possesso di una specifica autorizzazione (articolo 4, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), definita come il

¹² La condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti (articolo 1, comma 1, lett. c), decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181).

¹³ Per la ricostruzione della regolamentazione del segmento privato del mercato del lavoro, cfr. P. Olivelli, M. Tiraboschi (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005.

provvedimento mediante il quale lo Stato abilita determinati soggetti, pubblici o privati, a svolgere le attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale¹⁴.

Box 1

Procedura di rilascio dell'autorizzazione

Il soggetto interessato presenta domanda di autorizzazione e iscrizione all'albo, su apposita modulistica, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Entro sessanta giorni (opera il silenzio-assenso), previa verifica della sussistenza dei requisiti, viene rilasciata l'autorizzazione provvisoria. Trascorsi due anni dalla concessione, nei novanta giorni successivi, i soggetti autorizzati possono richiedere l'autorizzazione definitiva. Il Ministero verifica la correttezza dello svolgimento dell'attività da parte dell'agenzia richiedente e rilascia l'autorizzazione entro i successivi novanta giorni dalla richiesta.

Gli operatori che ottengono l'autorizzazione sono iscritti nell'albo informatico delle agenzie per il lavoro, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e composto da cinque sezioni, ognuna dedicata a una tipologia di agenzia: 1) agenzie di somministrazione di lavoro di tipo generalista, abilitate allo svolgimento della somministrazione di lavoro a tempo determinato e a tempo indeterminato; 2) agenzie di somministrazione di lavoro di tipo specialista, abilitate soltanto alla somministrazione a tempo indeterminato (articolo 20, comma 3, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276); 3) agenzie di intermediazione; 4) agenzie di ricerca e selezione del personale; 5) agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

L'autorizzazione rappresenta un controllo preventivo sugli operatori, compiuto attraverso la verifica del possesso dei requisiti previsti dalla normativa (articoli 5 e 6, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), i quali si differenziano tra requisiti generali, che devono essere soddisfatti da tutte le agenzie per il lavoro, e requisiti particolari, specifici per ogni tipologia di agenzia.

¹⁴ Per la definizione, verifica articolo 2, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.



**Box 2****Requisiti generali**

Forma societaria:

- agenzie di somministrazione e di intermediazione
- società di capitali
- cooperativa
- consorzio di cooperative
- agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale
- società di capitali
- cooperativa
- consorzio di cooperative
- società di persone.

Sede legale:

- nel territorio italiano o di altro Stato membro dell'Unione europea.

Stabilità e affidabilità:

- disponibilità di uffici idonei allo svolgimento dell'attività
- adeguate competenze professionali, dimostrabili attraverso esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali
- assenza di condanne penali in capo al *management*
- distinte divisioni operative, gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta.

Trasparenza del mercato:

- obbligo di interconnessione con la Borsa continua del lavoro (attraverso il sito Cliclavoro, www.cliclavoro.gov.it)
- invio alle autorità concedenti delle informazioni rilevanti per un efficace funzionamento del mercato del lavoro.

I requisiti giuridici e finanziari particolari sono calibrati con riguardo alle specificità delle agenzie per il lavoro. Per questo motivo, la differenziazione principale è stata prevista tra le agenzie di somministrazione e le altre tipologie di agenzie. Per le prime, i requisiti sono massimi, poiché tra i lavoratori e l'agenzia si instaura un rapporto di lavoro. Al contrario, ciò non avviene tra

lavoratori in cerca di occupazione e le altre agenzie, il rapporto rimane sul piano della fornitura di un servizio, perciò le condizioni da soddisfare per l'ottenimento della autorizzazione sono meno gravose.

Box 3

Requisiti particolari

Agenzia di somministrazione di lavoro di tipo generalista (*Sezione I*):

- capitale versato (oppure disponibilità in caso di cooperative) non inferiore a 600.000 euro
- deposito cauzionale e una fideiussione bancaria o assicurativa non inferiore a 350.000 euro
- diffusione in almeno quattro regioni
- indicazione della somministrazione di lavoro come oggetto sociale prevalente
- regolare contribuzione al fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, rispetto del CCNL delle agenzie di somministrazione di lavoro
- per le cooperative di produzione e lavoro, la presenza di almeno sessanta soci e almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Agenzie di somministrazione di lavoro tipo specialista (*Sezione II*):

- capitale versato (oppure disponibilità in caso di cooperative) non inferiore a 350.000 euro
- deposito cauzionale di 200.000 euro per i primi due anni (successivamente fideiussione non inferiore al 5% del fatturato o a 200.000 euro)
- regolare contribuzione al fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, versamento dei contributi previdenziali e assistenziali, rispetto del CCNL delle agenzie di somministrazione di lavoro
- per le cooperative di produzione e lavoro, la presenza di almeno sessanta soci e almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Agenzie di intermediazione (*Sezione III*):

- capitale versato di 50.000 euro
- diffusione sul territorio nazionale in almeno quattro regioni





- indicazione dell'attività di intermediazione come oggetto sociale prevalente.

Agenzie di ricerca e selezione del personale di ricollocazione professionale (*Sezione IV e V*):

- capitale versato di 25.000 euro
- indicazione dell'attività di ricerca e selezione e di ricollocazione professionale come oggetto sociale.

Il regime particolare di autorizzazione

Accanto alle agenzie per il lavoro, il legislatore ha riconosciuto la possibilità di svolgere l'attività di collocamento (intermediazione) anche ad altri soggetti pubblici o privati nella convinzione che la presenza di un maggior numero di operatori del mercato del lavoro potesse incrementare la trasparenza e l'efficienza del mercato stesso. Questi soggetti sono autorizzati nell'ambito di un regime particolare (articolo 6, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276) ovvero sulla base di requisiti ridotti rispetto a quelli previsti per le agenzie per il lavoro nel regime ordinario di autorizzazione (articolo 5, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), in considerazione della loro natura e delle caratteristiche, in particolare per l'assenza di scopo di lucro.

I soggetti pubblici e privati autorizzabili all'attività di intermediazione in regime particolare sono: scuole superiori, statali e paritarie; università, pubbliche e private, e consorzi universitari; comuni; camere di commercio; sindacati e associazioni datoriali, patronati, enti bilaterali e associazioni senza fini di lucro per la tutela del lavoro e la promozione delle attività imprenditoriali, della formazione e della tutela della disabilità; gestori di siti internet e l'ENPALS (con esclusivo riferimento ai lavoratori dello spettacolo)¹⁵. Ad essi si aggiunge, benché con requisiti differenziati e più stringenti, l'Ordine nazionale dei consulenti del lavoro, per il tramite della apposita fondazione.

¹⁵ L'ENPALS è stato aggiunto all'articolo 6, dalla legge 12 novembre 2011, n. 183. Il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, ha, tuttavia, stabilito all'articolo 21, comma 1, la soppressione dell'ente e l'attribuzione delle sue funzioni all'INPS.

Requisiti

L'autorizzazione in regime particolare all'attività di intermediazione è riconosciuta se sono soddisfatti due requisiti principali¹⁶ previsti per tutti i soggetti: l'interconnessione con la Borsa continua nazionale del lavoro per il tramite del portale Cliclavoro e la comunicazione a regioni e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di ogni informazione utile relativa al monitoraggio dei fabbisogni professionali e al buon funzionamento del mercato del lavoro (articolo 6, comma 3, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276).

A tali requisiti, si aggiungono altre condizioni specifiche per determinate categorie di operatori: scuole e università¹⁷ devono rendere pubblici e accessibili gratuitamente sui siti internet istituzionali i *curricula* dei propri studenti fino a dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio. I gestori di siti internet, invece, devono svolgere l'attività di intermediazione senza scopo di lucro per rientrare nel regime particolare, diversamente devono richiedere l'autorizzazione ai sensi della disciplina ordinaria di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Procedura di autorizzazione

La procedura per l'ottenimento dell'autorizzazione in regime particolare è indubbiamente molto più semplice rispetto al regime ordinario. In questo caso non è previsto, di fatto, un controllo preventivo, ma la concessione del provvedimento autorizzatorio avviene a seguito di una comunicazione di inizio attività al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, contenente l'impegno a rispettare i requisiti e le condizioni previste.

¹⁶ A seguito della modifica normativa dell'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ad opera dell'articolo 29, legge 15 luglio 2011, n. 111, l'ottenimento dell'autorizzazione in regime particolare è stato notevolmente facilitato, infatti i requisiti sono stati ridotti e la procedura si è semplificata.

¹⁷ Scuole e università non hanno alcun obbligo di svolgere attività di intermediazione, tuttavia, se intendono svolgerla, devono richiedere l'autorizzazione e in particolare devono pubblicare gratuitamente sui propri siti i CV degli studenti.





Box 4

Procedura di rilascio dell'autorizzazione

La comunicazione di inizio attività deve essere effettuata tramite il modulo predisposto dal Ministero (allegato 2, decreto ministeriale 20 settembre 2011), disponibile anche on line sul sito Cliclavoro, nella sezione "Operatori". Il modulo compilato on line deve, tuttavia, essere stampato, firmato dal legale rappresentante e accompagnato da una copia, firmata, di un suo documento di riconoscimento valido. La comunicazione, alla quale deve inoltre essere apposta una marca da bollo da euro 14,62, deve essere inviata, mediante lettera raccomandata, alla direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro.

Il Ministero trasmette mediante posta elettronica le credenziali di accesso al sistema Cliclavoro e il codice identificativo di iscrizione, che consentono al soggetto autorizzato di accedere ad una area riservata in cui è possibile gestire il proprio profilo, inserire e modificare i dati delle unità operative, inserire *curriculum vitae* e inserire ricerche di personale.

Al ricevimento della comunicazione di inizio attività, il Ministero iscrive il soggetto richiedente alla sub-sezione III.1 (Regimi particolari di intermediazione) dell'albo.

Anche i consulenti del lavoro sono soggetti autorizzabili nell'ambito del regime particolare di autorizzazione, tuttavia i requisiti previsti coincidono in gran parte con i requisiti generali richiesti alle agenzie per il lavoro, ad esclusione di quelli relativi alla forma giuridica. Da questo punto di vista, è stabilito che essi possano svolgere l'attività di intermediazione soltanto attraverso un'apposita fondazione o altro soggetto dotato di personalità giuridica¹⁸. I requisiti richiesti sono: la disponibilità di uffici idonei allo svolgimento dell'attività; adeguate competenze professionali, dimostrabili attraverso esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali; l'assenza di condanne penali in capo al *management*; distinte divisioni operative,

¹⁸ Il decreto ministeriale 23 dicembre 2003 ha, inoltre, specificato che i consulenti del lavoro siano delegati dalla fondazione (o da altro soggetto con personalità giuridica), autorizzata all'attività di intermediazione, a svolgere, in nome e per conto della fondazione stessa, tutte le azioni necessarie all'attività di intermediazione. L'Ordine dei consulenti del lavoro ha compito di vigilanza sui singoli consulenti del lavoro.

gestite con contabilità analitica, per ogni tipo di attività svolta; interconnessione alla Borsa continua nazionale del lavoro (attraverso il sito Cliclavoro); l'invio alle autorità concedenti delle informazioni rilevanti per un efficace funzionamento del mercato del lavoro.

L'Ordine nazionale dei consulenti del lavoro ha istituito da tempo una fondazione che è stata autorizzata a svolgere attività di intermediazione ed è iscritta alla sezione III dell'albo.



Il raccordo pubblico-privato

Una delle “forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori, pubblici o privati” (articolo 3, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276) è rappresentata dall'accreditamento (articolo 7, decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), provvedimento mediante il quale le singole regioni riconoscono ad un operatore pubblico o privato l'idoneità ad erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, consentendo anche l'utilizzo di risorse pubbliche. Ciò presuppone una partecipazione attiva dei soggetti accreditati alla rete dei servizi per il mercato del lavoro, con particolare riferimento alle attività di incontro fra domanda e offerta. La rete regionale di servizi per il mercato del lavoro risulta, quindi, composta da servizi pubblici per l'impiego, da servizi privati o altri attori pubblici ai quali sia preventivamente riconosciuta l'adeguatezza a erogare tali servizi. L'obiettivo è, da un lato, garantire ai cittadini, ai lavoratori in cerca di occupazione e alle imprese un insieme di operatori qualificati tra cui compiere una scelta, dall'altro, l'ottimizzazione delle risorse. Infatti, come già menzionato, in un'ottica di complementarità, non devono necessariamente essere i servizi pubblici per l'impiego gli unici soggetti abilitati a gestire ed erogare le misure e le politiche del lavoro definite in sede di programmazione regionale, ma anche altri operatori accreditati. Il loro coinvolgimento può avvenire attraverso la costituzione di rapporti negoziali, nell'ambito dei quali l'attore pubblico è il committente dei servizi, ovvero mediante altri strumenti di incentivazione economica per l'attuazione delle politiche pubbliche.

Nella realtà, tuttavia, l'effettiva collaborazione tra servizi pubblici e privati risulta alquanto limitata¹⁹. La prima ragione, benché non sia l'unica, è da attri-

¹⁹ Vedi G. Di Domenico, M. Marocco, *Strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro. Monitoraggio Spi 2000-2007*, ISFOL, 2008.



buire al ritardo o alla mancata regolamentazione da parte delle regioni dello strumento dell'accreditamento²⁰.

Un'altra forma di raccordo tra pubblico e privato è rappresentata dalle misure di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, relative all'inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati. Sulla base di accordi con il pubblico (comuni, province, regioni, agenzie tecniche strumentali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), si incentiva la presa in carico, da parte delle agenzie di somministrazione di lavoro di lavoratori svantaggiati attraverso alcune deroghe alla disciplina in materia, che costituiscono degli incentivi normativi ed economici.

Anche in questo caso, i risultati sono stati fino ad ora deludenti²¹. Un rilancio dello strumento è avvenuto con la stipula, nell'ottobre del 2011, di un protocollo di intesa per l'attuazione dell'articolo 13 tra Italia Lavoro e l'associazione delle agenzie di somministrazione (Assolavoro), che però è ora minato dalle modifiche apportate dalla riforma del mercato del lavoro²².

Un altro strumento di collaborazione tra pubblico e privato è rappresentato dalla Borsa continua nazionale del lavoro, sistema informatico on line aperto, alimentato da tutte le informazioni utili, inserite sia dagli operatori pubblici sia dai privati, autorizzati o accreditati, sia direttamente dai lavoratori e dalle imprese. Tale sistema, in principio fondamentale per la diffusione delle informazioni e indispensabile in una realtà basata sulla tecnologia informatica, non è riuscito a esercitare una particolare attrattiva, né sui lavoratori, né sui datori di lavoro, né sugli operatori del mercato del lavoro. Per questo motivo, si è cercato un rilancio attraverso il portale Cliclavoro, basato su una concezione più moderna e dinamica.

I diversi strumenti individuati dalla normativa per la promozione della collaborazione, della complementarietà e, in generale, del raccordo tra pubblico e privato non hanno avuto molto successo nel realizzare questo obiettivo. Ma

²⁰ Le regioni che hanno regolamentato l'accreditamento sono Marche, Emilia-Romagna, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Lombardia, Liguria, Piemonte, Campania, Veneto e Abruzzo. Per un approfondimento sul punto, si veda M. Marocco, *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 149 e ss.

²¹ Si è registrata, in passato, soltanto una sperimentazione sul territorio nazionale, rappresentata dagli "Sportelli Marco Biagi" a Milano.

²² Se in un primo momento si era ipotizzata l'abrogazione dell'articolo 13 nella legge 28 giugno 2012, n. 92, si è agito indirettamente, cercando di disattivare l'articolo 13 attraverso l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 23 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Esso prevede, infatti, la deroga alla parità di trattamento tra lavoratori somministrati e lavoratori dipendenti dell'utilizzatore proprio con riferimento alla somministrazione di lavoratori svantaggiati nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale di cui espressamente all'articolo 13.



indipendentemente dalla disciplina di strumenti specifici, la collaborazione tra pubblico e privato nel mercato del lavoro è certamente limitata anche con riferimento ad attività ed azioni che non necessitano di una cornice normativa, come per esempio il semplice contatto o scambio di informazioni circa il mercato del lavoro, i lavoratori disponibili o le ricerche di personale. Sembra, allora, che molto dipenda dalla concreta volontà degli operatori di cooperare. Infatti, se essi intendessero perseguire tale obiettivo, potrebbero realizzarlo non necessariamente attraverso modalità strutturate regolate dalla normativa, ma anche attraverso lo scambio di informazioni su posti vacanti o sul mercato del lavoro, indicato – anche a livello internazionale – come la forma più semplice di collaborazione tra pubblico e privato.

Indubbiamente, la loro scarsa collaborazione non può che ridurre le opportunità di miglioramento dell'efficienza del mercato del lavoro a danno di tutti i soggetti coinvolti e in particolare dei lavoratori in cerca di occupazione.

COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la Strategia europea per l'occupazione*, COM(1998)641.

CARINCI F., DE LUCA TAMAJO R., TOSI P., TREU T. (a cura di), *I servizi per l'impiego tra pubblico e privato*, in QDLRI, 1999, n. 22;

CARINCI F. (a cura di), *Il nuovo collocamento. Decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, in DPL, 1998, n. 11, inserto.

DI DOMENICO G., MAROCCO M., *Strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro. Monitoraggio SPI 2000-2007*, ISFOL, 2008.

ISFOL, *Canali di intermediazione e ricerca di lavoro*, ISFOL Appunti, agosto 2011.

LISO F., *Collocamento e agenzie private*, in DLRI, 2002, 591.

MAROCCO M., *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali*, Giuffrè, Milano, 2011.

MONTUSCHI L., *Appunti esegetici sulla riforma del collocamento*, in LG, 1997.

OLIVELLI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005.

SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Condizionalità e raccordo tra politiche attive e passive: una prospettiva (troppo) pubblicistica di intervento sul mercato del lavoro*, in RAUSEI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, ADAPT Labour Studies e-Book Series, n. 1, ADAPT University Press, 2012, (www.bollettinoadapt.it).

SPATTINI S., *Pubblico e privato nei servizi per l'impiego: stato dell'arte e prospettive*, in M. D'ONOFRIO, M. MAROCCO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato nei servizi per l'impiego: gli accreditamenti regionali*, Bollettino Speciale ADAPT, n. 10, 4 aprile 2012.

SPATTINI S., *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neocontrattualismo*, Giuffrè, Milano, 2008.

UFFICIO INTERNAZIONALE DEL LAVORO, *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento del mercato del lavoro*, in P. ICHINO (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 1995.

VARESI P.A., *La nuova disciplina del mercato del lavoro: riordino dell'intervento pubblico e ruolo dei privati*, in DRI, 1998, n. 2.



CAPITOLO 2

Analisi e conoscenza del mercato del lavoro nella PA

di Francesco Verbaro*



Il mercato del lavoro italiano nell'attuale contesto economico soffre sia di un forte calo della domanda, connesso all'andamento recessivo dell'economia europea ed italiana, sia di problemi di incontro e intermediazione (*mismatch*) che rendono difficoltoso e inefficiente l'incontro tra la domanda e l'offerta esistenti.

Mentre il primo aspetto è fortemente collegato a politiche di sviluppo ed industriali, ad interventi sulla ricerca, l'innovazione e gli investimenti, il tema del *mismatch* richiama l'esigenza, da tempo rappresentata, di conoscere meglio la domanda e l'offerta attuali e future al fine di favorire l'orientamento e l'incontro di queste componenti del mercato del lavoro.

Il tema della conoscenza in questo ambito, come di ogni fenomeno sociale sul quale disegnare delle politiche di intervento pubblico, richiede delle valutazioni sulle diverse caratteristiche del fenomeno e la ricognizione degli strumenti di monitoraggio e lettura.

Innanzitutto il termine "mercato del lavoro" nasconde tante diversità e specificità, legate ai territori e alle economie e ai differenti bacini dell'offerta. È chiaro che il mercato del lavoro del Mezzogiorno, ma è già questo un riferimento generico, risulta diverso e con caratteristiche specifiche rispetto al mercato del lavoro del nord Italia, per tasso di occupazione, caratteristiche della disoccupazione (giovanile e di genere), caratteristiche della domanda, ruolo e peso della spesa pubblica e grado di apertura internazionale. Pertanto occorre tenere conto al contempo delle differenze esistenti, ma anche dei tratti comuni che caratterizzano il nostro mercato del lavoro come il basso tasso di occupazione femminile e l'alto tasso di disoccupazione giovanile. Certamente il nostro mercato del lavoro, soprattutto in relazione alle politiche da individuare e progettare, va analizzato sempre di più non solo dal punto

* Docente stabile presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Dirigente in aspettativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri e già Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

di vista dell'offerta del capitale umano, ma in connessione con la domanda espressa dal sistema economico del territorio.

Inoltre, l'economia globale deve portarci a guardare al locale e al globale del mercato dei prodotti e dei servizi e allo stesso tempo ad avere una visione multilivello del mercato del lavoro. La gestione amministrativa dei servizi per il lavoro, infatti, non deve portare ad una visione circoscritta del mercato del lavoro sulla base dei confini amministrativi delle istituzioni competenti. La capacità di coniugare il locale e il globale deve essere richiesta a tutti i soggetti operanti nel mercato del lavoro. L'andamento della domanda, sia in termini qualitativi che quantitativi, non potrà mai corrispondere, soddisfare ed essere soddisfatta dall'andamento dell'offerta, pur con i migliori servizi previsionali e di orientamento. Per questo sarà necessario che l'attività di intermediazione sappia rivolgere la sua azione ai perimetri regionali, nazionali ed europei e che si guardi alla mobilità del capitale umano non più o soltanto in termini patologici come "fuga dei cervelli" e "ripresa dell'emigrazione", ma come processo ordinario di *matching* in una globalizzazione che non può non includere anche i lavoratori, i quali rischierebbero di riceverne i danni ma non le opportunità.

I fenomeni da monitorare

Certamente la conoscenza del mercato del lavoro in tutti i suoi aspetti e in una visione integrata è quanto mai necessaria, ma questo deve portare al contempo a monitorare aspetti particolarmente critici del mercato del lavoro italiano e dei fenomeni di maggiore attenzione dei mercati del lavoro locali.

Certamente in Italia alla luce dei dati degli ultimi anni delle forze del lavoro dell'ISTAT sono peggiorati i dati relativi al tasso di occupazione, al fenomeno degli inattivi, alla disoccupazione giovanile e in questo ambito ai Neet (*not in education, employment or training*), con punte di particolare gravità nelle regioni del Mezzogiorno come i Rapporti Svimez degli ultimi anni ci hanno ricordato. L'alto ricorso al lavoro a termine, come i dati sulle comunicazioni obbligatorie ci confermano, richiederebbe ad esempio delle analisi longitudinali per verificare la percentuale di trasformazione dei rapporti di lavoro e dopo quanti anni.

A questo occorre aggiungere il monitoraggio sui *trend* e dati previsionali, molto importanti per l'orientamento delle politiche di formazione e le politiche attive. Capire quali saranno i settori trainanti dei prossimi anni in Italia e nella propria regione e quindi le competenze che verranno richieste servirà a ridurre lo *skill shortage* e la crisi della domanda. Come l'importante docu-



mento del CEDEFOP *New skills for new jobs* ha mostrato, si tratta oggi di prevedere quale sarà il tasso di sostituzione dei lavoratori attuali in termini di competenze e quali competenze richiederà il nostro mercato del lavoro. L'attenzione alle competenze serve a mirare realmente i servizi per il lavoro e i primi servizi che sono quelli contenuti nella formazione iniziale e nella formazione professionale. Appare sempre più evidente che il dato poco monitorato e che invece rileva dal punto di vista del nostro mercato del lavoro è quello della qualità della domanda. La scarsa ricerca e innovazione, il cattivo posizionamento in un'economia globale, processi demografici di invecchiamento portano a generare poca occupazione, ma soprattutto a generare domanda di lavoro per profili medio bassi e generalisti. Una domanda che, per le aspettative del capitale umano italiano, non trova adeguata offerta da parte del nostro mercato del lavoro e che viene soddisfatta dai flussi migratori.

A questo occorre aggiungere il monitoraggio delle dinamiche specifiche del mercato del lavoro locale, che possono essere date da condizioni di crisi specifiche o da insediamenti produttivi o settori particolarmente rilevanti oppure dall'esigenza di monitorare il successo di particolari politiche e incentivi. In particolare, dal 2008 tra Stato, regioni, fondi interprofessionali ed enti locali è stato un moltiplicarsi, spesso un po' caotico, di incentivi e doti per l'occupazione anche al fine di promuovere nuovi istituti contrattuali.

Le nuove norme sull'apprendistato o sul lavoro accessorio hanno portato le diverse istituzioni competenti ad elaborare programmi di promozione e di incentivo che andrebbero monitorati per verificare l'efficacia degli interventi in termini di impatto sul tasso di occupazione, promozione dell'istituto contrattuale o creazione di rapporti di lavoro duraturi. Gli stessi incentivi e premi per la trasformazione del rapporto di lavoro flessibile a tempo indeterminato, o per la trasformazione dei tirocini, o borse lavoro in rapporti di lavoro stabili, richiedono monitoraggi ed analisi locali per verificare la reazione delle imprese, l'andamento del mercato del lavoro e quindi la validità degli strumenti.

Le fonti istituzionali, le fonti amministrative e le analisi territoriali

Risulta necessario quindi che le istituzioni coinvolte e gli operatori impiegati nei servizi per il lavoro abbiano una piena conoscenza delle fonti informative sul mercato del lavoro, per utilizzarle al meglio nell'attività di orientamento, intermediazione e ricollocazione.

Partendo dalle fonti istituzionali abbiamo naturalmente la rilevazione tri-





mestrale delle forze di lavoro dell'ISTAT ed un insieme di *focus* su tutte le dinamiche e i settori del mercato del lavoro, che vengono forniti dall'ISTAT e che possono essere estratti dai soggetti interessati¹. A questi dati occorre aggiungere il Rapporto Excelsior, "Sistema informativo per l'occupazione e la formazione", predisposto annualmente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con Unioncamere (<http://excelsior.unioncamere.net/>), che ricostruisce annualmente il quadro previsionale della domanda di lavoro e dei fabbisogni professionali e formativi espressi dalle imprese, fornendo un *panel* di informazioni di estrema utilità per supportare le scelte di programmazione della formazione, dell'orientamento e delle politiche del lavoro. L'indagine è svolta in ogni provincia italiana dalla rete delle camere di commercio con interviste dirette o telefoniche (con tecnica CATI), coinvolgendo un campione di 100.000 imprese di tutti i settori economici e di tutte le dimensioni. L'elevato numero di interviste e la metodologia complessiva adottata nella costruzione del campione consentono di ottenere dati statisticamente significativi a 12 mesi per tutte le 105 province italiane. Per ogni impresa intervistata vengono rilevati i programmi di assunzione di personale dipendente per i dodici mesi successivi, con informazioni analitiche sulle caratteristiche del personale che l'impresa intende acquisire, e le relative uscite (per pensionamenti, scadenze di contratto, ecc.). Tale strumento recentemente potenziato consente di avere previsioni annuali e trimestrali e dei *focus* per ambito provinciale.

Altro documento utile è dato dal Rapporto annuale ISFOL, quest'anno (2012) rivolto alle competenze per l'occupazione e la crescita, che analizza il mercato del lavoro dal punto di vista della domanda e dell'offerta di competenze e le politiche per la formazione e il loro impatto sull'occupazione. Uno strumento utile che insegna a guardare alle competenze e quindi a come migliorare realmente l'incontro tra domanda e offerta.

Fermo restando ovviamente una serie di strumenti ed indagini effettuati da diversi centri di ricerca e istituti di scienze sociali, sia nazionali che internazionali².

¹ Si ricordano tra i tanti la rilevazione mensile sull'occupazione, gli orari di lavoro, le retribuzioni e il costo del lavoro nelle grandi imprese, i conti economici nazionali trimestrali, la rilevazione continua sulle forze di lavoro. Inoltre, Per soddisfare la richiesta di informazione statistica dettagliata, l'ISTAT ha sviluppato un sistema di prodotti e servizi per l'accesso e il rilascio dei microdati. Nell'ambito del rilascio di microdati, rilascia a titolo gratuito file di microdati per la ricerca scientifica per utenza specialistica (file standard, file per la ricerca) ed i file per il SISTAN.

² Si ricordano tra i tanti le note *flash* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o i rapporti del CENSIS e a livello internazionale le indagini dell'Eurostat, dell'OCSE o del CEDEFOP.

Tra le fonti amministrative più importanti ricordiamo le comunicazioni obbligatorie e la banca dati INPS, le quali ci forniscono delle informazioni non solo dal punto di vista amministrativo ma anche di conoscenza economica e sociologica, ancora poco utilizzate. Le comunicazioni obbligatorie in particolare ci danno le informazioni in tempo reale sull'andamento del mercato del lavoro, per territori, *target* e settori. Particolarmente utili si sono rivelate le comunicazioni obbligatorie per seguire il cosiddetto tiraggio delle politiche e dei programmi per l'occupazione, nonché dell'utilizzo degli incentivi. A livello nazionale viene prodotto un Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie, che è possibile consultare sul sito <http://www.cliclavoro.gov.it>. La banca dati INPS dei percettori sostegno al reddito invece, prevista dall'articolo 19, comma 4, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, consente di conoscere tutti i soggetti che risultano percettori di sostegno al reddito, e quindi destinatari di offerte lavorative e formative congrue da parte dei servizi per l'impiego, e le doti, in termini di sgravi e incentivi, previste per le loro assunzioni. Tramite la Borsa continua nazionale del lavoro (Cliclavoro), è possibile per tutti i soggetti collegati accedere a tali dati, alla luce di quanto previsto dal comma 4 *bis*, dell'articolo 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185. Lo stesso portale di Cliclavoro (*ex* Borsa continua nazionale del lavoro, articolo 15 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276) raccoglie una serie di dati e informazioni utili agli addetti ai lavori.

È interessante notare come all'articolo 1 della legge 92/2012, "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita sul mercato del lavoro", si preveda di monitorare gli interventi e gli strumenti promossi dalla riforma del lavoro attraverso i dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e da altri soggetti del Sistema statistico nazionale (SISTAN). Al comma 4 dell'articolo 1 si prevede altresì che l'INPS e l'ISTAT organizzino delle banche dati informatizzate anonime, rendendole disponibili, a scopo di ricerca scientifica, a gruppi di ricerca collegati a università, enti di ricerca o enti italiani ed esteri che hanno anche finalità di ricerca. I risultati delle ricerche condotte mediante l'utilizzo delle banche dati sono resi pubblici e comunicati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Altrettanto importanti sono i dati delle università del consorzio e degli uffici di *placement* da esse gestiti, circa l'offerta di laureati e la loro collocazione. In conclusione, dati amministrativi, meglio elaborati e gestiti in un'ottica di *open government* possono costituire delle fonti importanti di conoscenza sulle dinamiche del mercato del lavoro locale.

A tutto questo occorre aggiungere le fonti territoriali, tante e spesso poco finalizzate, che attengono alla capacità delle regioni, province, Centri per





l'impiego, dei comuni, camere di commercio, università o delle associazioni di categoria di promuovere *report* sull'andamento del mercato locale in tutti i suoi aspetti.

Lo stesso obbligo per i servizi competenti al lavoro di cui all'articolo 1, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, di pubblicare con periodicità almeno settimanale e senza oneri per la finanza pubblica, le opportunità di lavoro disponibili mediante adeguate forme di promozione della pubblicazione o diffusione sugli organi di comunicazione di massa locali, ai sensi dell'articolo 7 *ter*, comma 11, del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, dovrebbe spingere detti servizi a seguire e monitorare la domanda delle imprese.

Il mercato del lavoro in Italia: principali caratteristiche e tendenze

La crisi economica continua a dispiegare i suoi effetti negativi sui mercati del lavoro, in particolare sui giovani che non riescono a inserirsi stabilmente nell'occupazione, sia per la diminuzione dell'offerta complessiva di lavoro, sia per la sfasatura (*mismatch*) che si registra tra la domanda e l'offerta di competenze e professionalità. Il Mezzogiorno risente della debolezza del tessuto economico, fortemente basato sulla spesa pubblica, che si esprime in una bassa richiesta da parte delle imprese ed in una scarsa qualità delle *vacancies*. La mancanza di investimenti e di ricerca si riflette sulla quantità e soprattutto sulla qualità dei posti offerti dal mercato del lavoro.

La mancata partecipazione del segmento più giovane della popolazione (forze di lavoro 15-29 anni) al mercato del lavoro, penalizza fortemente il sistema Paese che deve rinunciare alla forza creativa e propulsiva che i giovani possono apportare ai contesti produttivi in cui si inseriscono. Rispetto alla popolazione fra 15 e 64 anni, nel primo trimestre del 2012 il tasso di occupazione, dopo la flessione del precedente trimestre che aveva interrotto nove mesi di moderato recupero, è ancora in diminuzione (56,5%, ossia 3 decimi di punto percentuale in meno rispetto allo stesso trimestre del 2011). In termini di genere il tasso di occupazione destagionalizzato, nel primo trimestre dell'anno resta stabile, rispetto al trimestre precedente, per gli uomini (67,2%) e aumenta per le donne (da 46,7% a 47,1%) mentre a livello territoriale resta stabile (64%) al centro nord e cresce al sud (44,1% da 39,9%).

Il tasso di occupazione dei giovani tra i 15 e i 29 anni nel 2011 (Rapporto ISTAT 2012) è stato pari al 33,7% con un differenziale tra maschi e femmine

di quasi 10 punti percentuali (M=38,7% F=28,5%). Il tasso di disoccupazione invece ha superato il 29,0% con punte del 40% nel sud Italia. Preoccupa tuttavia ancor più il fenomeno dei Neet (*not in education, employment or training*), che in questo *cluster* ha raggiunto il 22,7% del totale con evidenti effetti sulla partecipazione anche futura al mercato del lavoro in assenza di adeguate politiche di recupero e attivazione di questi giovani.

Altro dato interessante, fonte ISTAT, mostra come nel confronto con aprile 2011 l'occupazione nelle grandi imprese nel 2012 diminuisce dello 0,7% al lordo e dell'1,2% al netto dei dipendenti in CIG. Al netto degli effetti di calendario, si registra una diminuzione, rispetto ad aprile 2011, del 2,6% del numero di ore lavorate per dipendente (al netto dei dipendenti in CIG).

L'incidenza delle ore di cassa integrazione guadagni utilizzate, inoltre, ad aprile 2012 è pari a 35,9 ore ogni mille ore lavorate, con un aumento rispetto ad aprile 2011 di 4,8 ore ogni mille.

Ma le politiche attive volte ad aumentare la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro dovranno tenere conto soprattutto delle previsioni negative per il 2012, come riportate tra l'altro nel Rapporto Unioncamere 2012, secondo cui saranno 130mila i posti di lavoro persi nelle imprese italiane, in particolare nelle microimprese con meno di 10 addetti (-62mila dipendenti) e nel settore dei servizi (-56mila).

Certamente tra i dati principali sul mercato del lavoro quello che emerge recentemente è un forte ricorso al lavoro flessibile e una domanda orientata verso profili bassi.

L'importanza di guardare alla qualità della domanda di lavoro e alle opportunità fornite dal mercato del lavoro, ci è confermata dall'ultimo Rapporto ISFOL che ha messo in evidenza come, in questi anni, l'investimento in capitale umano abbia subito un rallentamento. Mentre in alcuni paesi europei la difficile congiuntura economica ha stimolato produzioni, servizi e occupazioni ad alta intensità di conoscenze, cioè ad alto valore aggiunto, in Italia è l'occupazione nelle professioni elementari ad essersi incrementata. Nell'ultimo quinquennio, i lavori ad alta specializzazione sono diminuiti dell'1,8%, contro un aumento medio in Europa del 2%. Uno dei paradossi del nostro Paese è che abbiamo una bassa percentuale di occupazione in professioni caratterizzate da elevate competenze (il 18% contro il 23% della media Unione europea) e, contemporaneamente, tali lavori qualificati sono svolti solo in parte da lavoratori con istruzione terziaria (il 53,6% contro il 70,6% della media Unione europea). Tutto ciò, ovviamente, ha ridotto i vantaggi retributivi di chi ha i livelli di istruzione più alti. Mediamente in Europa le retribuzioni dei lavoratori con istruzione terziaria superano del 48,3% quelle dei



lavoratori con istruzione secondaria, mentre in Italia tale valore si ferma al 36,2%³.



Il Progetto Osservatori del FORMEZ

Nell'ambito dei programmi del Fondo sociale europeo e dell'Asse Adattabilità, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Dipartimento della Funzione Pubblica, hanno affidato a Formez PA il Progetto di realizzare degli Osservatori del mercato del lavoro per rafforzare le competenze di conoscenza e analisi del mercato del lavoro dei territori e in particolare dei Centri per l'impiego. Il Progetto intende contribuire allo sviluppo del sistema dei servizi per l'impiego, al miglioramento degli standard qualitativi dei servizi erogati dai Centri per l'impiego, al loro potenziamento organizzativo attraverso la realizzazione di Osservatori, reti e *partnership* tra attori pubblici e privati del mercato del lavoro. Gli Osservatori avranno funzioni di analisi, studio, confronto, raccolta di dati sul territorio specialmente con l'obiettivo di anticipare il fabbisogno di competenze e professionalità a livello locale e favorire, in tal modo, l'occupazione in modo mirato ed efficace. Nella loro prima attuazione sono stati promossi dai Centri per l'impiego attraverso l'attivazione di raccordi e reti tra vari soggetti, quali INPS, Ministero del Lavoro e Direzioni provinciali del Lavoro, regioni, agenzie per il lavoro, imprese, camere di commercio, istituti di formazione, università, parti sociali.

L'obiettivo è quello di assicurare una conoscenza mirata che riguardi sia il lato dell'offerta, come sempre accade, ma anche quello della domanda delle imprese. Pertanto la caratteristica principale di questi strumenti consiste nell'aver un quadro completo del mercato del lavoro, integrato dagli andamenti dell'economia e delle politiche per lo sviluppo.

Il Progetto si colloca tra quelle azioni dirette a creare servizi pubblici per il lavoro maggiormente efficaci. Il legislatore con le ultime modifiche al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ha operato al fine di ampliare il numero dei soggetti che possono svolgere attività di intermediazione, autorizzando i soggetti più prossimi alla domanda (le associazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale che possono svolgere l'attività anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate), e all'offerta (le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari). Serviva comunque offrire a

³ Vedi http://isfoloia.isfol.it/bitstream/123456789/290/3/Rapporto_ISFOL_2012.pdf.

detti soggetti sia un'infrastruttura informativa nazionale fondata sui dati delle comunicazioni obbligatorie e sui dati dell'INPS, sia uno strumentario per conoscere meglio il mercato del lavoro. L'obiettivo di *policy* è quello di sfruttare al massimo le potenzialità del nostro mercato del lavoro, rendendolo trasparente a tutti gli *stakeholders* e migliorando il livello di conoscenza dello stesso degli operatori.

Si parla da anni, ed il Rapporto ISFOL sui servizi per l'impiego lo conferma, di come i servizi per il lavoro intermedino solo una piccola parte di coloro che cercano lavoro. Ciò viene imputato anche al fatto che queste strutture conoscono poco sia il lato della domanda che quello dell'offerta. Gli stessi programmi di *welfare to work* nazionali e regionali si sono rivelati spesso inefficaci e inutili per non aver mirato bene il *target*, alla luce delle caratteristiche del mercato. Per questo il modello organizzativo individuato per l'Osservatorio è quello di nodo di flussi informativi in entrata ed in uscita, capace di assicurare una serie di prodotti informativi continui al mondo della formazione, a chi svolge intermediazione e al *policy maker* per l'elaborazione degli interventi per l'occupazione.

Proprio le politiche connesse alla persona e ai diritti sociali richiedono dati e sistemi informativi funzionali. Non la mera raccolta ed elaborazione amministrativa del dato, ma una gestione ed utilizzo strategico del dato, finalizzato ad orientare e migliorare l'intervento pubblico. Ecco perché è importante l'azione del Governo per l'*open government* e l'*open data*, come indicato nel programma sull'Agenda digitale, soprattutto con riferimento ai dati sulle politiche sociali, sul lavoro e in generale sul *welfare*. Emerge da questo punto di vista la necessità di mettere a disposizione dei soggetti pubblici e privati competenti tutti i dati e le informazioni amministrative, sia per rispettare l'obbligo di trasparenza e per assicurare un controllo reale sull'azione amministrativa, sia per rendere efficiente ed efficace l'azione amministrativa in tale settore dell'intervento pubblico. Purtroppo sono molte le resistenze da superare in tal senso, pur in presenza di chiari obblighi di legge che obbligano le istituzioni a rendere disponibili i dati amministrativi rilevanti per i servizi e le politiche⁴. Un sistema di Osservatori inoltre è quanto mai necessario per valutare *ex post* l'efficacia dell'intervento pubblico con particolare riferimento alle politiche per l'occupazione. Per chi si trova a dover progettare e riprogrammare un intervento pubblico non è sufficiente verificare l'impegno di

⁴ Si ricorda ad esempio che l'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, prevede l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di rendere accessibili le informazioni su ogni aspetto della gestione.





spesa o il tiraggio della cassa, ma misurare gli effetti delle politiche per capire se quelli attesi si sono realizzati grazie all'intervento. Una delle domande classiche mira, infatti, a capire se gli effetti prodotti si sarebbero realizzati anche senza l'intervento pubblico. L'illusione ottica è spiegata dal detto latino *post hoc ergo propter hoc*, secondo il quale tutto ciò che accade dopo qualcosa, accade a causa di quel qualcosa. Questo è possibile scoprirlo solo se si conosce il bacino destinatario dell'intervento e si mira a modificare e a monitorare i comportamenti dello stesso.



CAPITOLO 3

Le funzioni dei servizi pubblici per l'impiego

di Giuseppe Raffa*



Quadro normativo

Dopo quarant'anni di monopolio pubblico dell'attività di collocamento della manodopera, disciplinato sin dal dopoguerra dalla legge 29 aprile 1949, n. 264, il legislatore apre, alla fine degli anni '90, una stagione di riforme che modificano profondamente il sistema dei servizi per l'impiego con l'intento di sostenere la crescita del mercato del lavoro in un momento particolarmente favorevole per l'economia italiana ed internazionale.

Il cambiamento è radicale e segue due precise direttrici: l'apertura ai privati dell'esercizio della funzione di intermediazione del lavoro e il decentramento territoriale della gestione diretta dei servizi pubblici per l'impiego. Il primo aspetto viene affrontato attraverso un doppio intervento, ad opera della legge 24 giugno 1997, n. 196 (legge Treu), la quale ha anticipato i principi della riforma introdotta successivamente dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. Un complesso di norme, stimulate dalla sentenza della Corte di Giustizia europea che dichiarava illegittimo il monopolio pubblico italiano del collocamento, le quali sostanzialmente aprono in Italia, a soggetti privati come le agenzie di lavoro temporaneo, l'attività di mediazione tra offerta e domanda e la somministrazione di lavoro interinale.

La seconda rivoluzione trova nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (legge Bassanini), il dispositivo che fissa i paletti a cui devono attenersi i successivi decreti delegati relativi al trasferimento delle funzioni alle regioni e agli enti locali in materia di collocamento al lavoro.

Un percorso che si completa, dunque, con il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, norma che disegna un impianto organizzativo nel quale alle regioni viene demandato il compito di disciplinare i sistemi regionali per l'impiego e, insieme alle province, di erogare i servizi relativi al collocamen-

* Responsabile presso Formez PA di progetti di assistenza al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ambito del miglioramento dei servizi pubblici per il lavoro.



to e alle politiche attive del lavoro. Allo Stato viene riservato un ruolo di indirizzo, promozione e coordinamento, insieme alle competenze esclusive in ordine alle politiche passive: gestione degli ammortizzatori, cassa integrazione, previdenza sociale, vigilanza in materia di lavoro. La nuova rete dei servizi di mediazione del lavoro, che vede operare soggetti pubblici e privati impone anche un cambiamento nominale: muoiono i vecchi uffici di collocamento e nascono i Centri per l'impiego.

Il sistema tracciato è complesso, fondato sulla compartecipazione di più soggetti pubblici, appartenenti a diversi livelli di governo, ai quali vengono demandate funzioni e ripartiti compiti che necessitano, per sviluppare un'azione efficace ed erogare servizi efficienti, di un forte coordinamento e di una netta definizione dei ruoli istituzionali. Elementi che, però, risultano deficitari già all'indomani del varo della riforma.

Le regioni devono stabilire, con leggi proprie, l'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive e la formazione, in un contesto che valorizzi le peculiarità territoriali. Non secondario è anche il ruolo da svolgere nella valutazione e nel controllo dei servizi erogati.

Le province sono i soggetti chiamati a gestire questi compiti attraverso i Centri per l'impiego e ad assicurare, tramite la preselezione e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, che il ruolo pubblico sostenga la crescita del mercato del lavoro a livello locale.

Nell'evoluzione normativa di questi anni si è potuto assistere ad una crescita del ruolo delle province a cui leggi regionali e discipline nazionali hanno attribuito la gestione e l'erogazione dei servizi in materia di politiche attive del lavoro, quali la programmazione ed il coordinamento di iniziative finalizzate ad incentivare l'occupazione; il reimpiego dei lavoratori in mobilità; l'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate; l'indirizzo sui tirocini formativi e di orientamento.

Ma la riforma introdotta con il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, viene completata con altri interventi legislativi che mirano a semplificare procedure amministrative preesistenti, a modernizzare alcuni servizi e a crearne di nuovi.

La legge 12 marzo 1999, n. 68, sul diritto al lavoro delle persone disabili, ad esempio, riforma la vecchia legge 2 aprile 1968, n. 482, ed introduce il concetto di collocamento mirato, il quale prevede l'incontro proficuo tra le capacità lavorative del disabile e le esigenze e necessità delle imprese attraverso la mediazione svolta dai servizi pubblici per l'impiego, che si devono avvalere di operatori professionali specializzati.

Il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, invece ridefinisce il concetto di stato di disoccupazione, il quale diviene la condizione del disoccupato o dell'inoccupato immediatamente disponibile allo svolgimento di un'attività lavorativa, e il presupposto per utilizzare i servizi finalizzati alla ricerca attiva di lavoro offerti dai Centri per l'impiego e dalle agenzie private. La disciplina, inoltre, fissa una serie di azioni (colloqui di orientamento, proposte di adesione ad iniziative formative o di inserimento professionale) che i servizi per l'impiego devono svolgere nei confronti di specifiche categorie come giovani, donne, disoccupati di lunga durata.

Infine il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, completa il processo di modernizzazione delle procedure amministrative dei servizi per il lavoro abrogando le vecchie liste di collocamento, il libretto di lavoro e introducendo nuove condizioni relative al mantenimento dello stato di disoccupazione. L'iscrizione al Centro per l'impiego non è più un mero adempimento burocratico, ma diviene il presupposto per l'avvio dei servizi finalizzati alla intermediazione.

Dal punto di vista del ruolo della pubblica amministrazione, qui si opera una rivoluzione copernicana. I Centri per l'impiego giocano un ruolo nuovo: divengono soggetti che in primo luogo organizzano e prestano servizi a valore aggiunto e, solo marginalmente, ad eccezione della gestione delle comunicazioni obbligatorie, svolgono procedure amministrative. Per queste strutture significa abbandonare la logica amministrativa, dove si producono solo atti e si cura la gestione corretta delle liste, per divenire luoghi in cui si coordinano e si erogano prestazioni finalizzate a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, a far incontrare in modo efficace domanda e offerta di lavoro, a sostenere i soggetti più deboli nel rafforzare la propria occupabilità.

Ma, elemento non secondario, il decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, introduce nel sistema le agenzie per il lavoro per le quali si elimina l'oggetto sociale esclusivo. Alle strutture autorizzate è consentito di svolgere, in un mercato aperto, contemporaneamente l'attività di fornitura di manodopera e l'attività di intermediazione.

Questa impostazione trova una sua adeguata cornice normativa con la cosiddetta riforma Biagi. La legge 14 febbraio 2003, n. 30, e il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, che l'ha resa operativa, definisce l'assetto della rete dei servizi per il lavoro come un sistema aperto in cui operano strutture pubbliche e private, autorizzate dallo Stato, in un regime certamente di competizione, ma anche di cooperazione. In questo contesto le regioni sono tenute a costruire un sistema di accreditamento in modo da permettere alle agenzie di operare e partecipare alla rete dei servizi per l'impiego. La disciplina





stabilisce anche che strutture pubbliche e soggetti privati autorizzati debbano essere collegati alla Borsa nazionale continua del lavoro e che attualmente si configura in Cliclavoro, un sistema informativo basato su una rete di nodi regionali, accessibile tramite internet, finalizzato a rendere trasparente e libero l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Funzioni e servizi dei Centri per l'impiego

Dall'evoluzione normativa emerge il ruolo centrale rivestito dalle province nell'organizzazione dei servizi per l'impiego. Ad esse spetta la gestione delle funzioni, prescritte a livello nazionale e recepite dalla legislazione regionale, quali:

1. l'erogazione dei servizi di politiche attive del lavoro (articolo 2, comma 2, decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469);
2. la gestione delle liste di mobilità (legge 23 luglio 1991, n. 223);
3. la gestione delle liste di disponibilità dei lavoratori pubblici (articoli 34 e 34 *bis*, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), nonché la loro riqualificazione e ricollocazione presso altre pubbliche amministrazioni nell'ambito provinciale;
4. la promozione e l'attivazione dell'autoimpiego;
5. la consulenza alle imprese, con particolare riferimento alle informazioni sugli incentivi alle assunzioni, opportunità formative, norme in materia di lavoro, analisi delle domande di lavoro;
6. la risoluzione delle controversie collettive di lavoro nell'ambito del territorio provinciale;

Le province svolgono compiti di programmazione, monitoraggio e verifica del funzionamento delle prestazioni, a cui si aggiunge anche la responsabilità di integrare i servizi per l'impiego con le politiche attive del lavoro e la formazione, così come prevede l'impianto delle disposizioni legislative sul lavoro.

Nel modello organizzativo adottato in questi anni dalle amministrazioni provinciali, con una certa omogeneità sul territorio nazionale, i Centri per l'impiego hanno rappresentato (e continuano ad esserlo) il braccio operativo per l'espletamento di un nucleo di servizi che erogano direttamente a cittadini ed imprese, quali:

- accoglienza e informazione;
- orientamento e consulenza su autoimpiego;
- accesso ai percorsi di formazione, riqualificazione e tirocinio;

- incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- informazione e consulenza alle imprese;
- assistenza e servizi mirati ai diversamente abili e ai soggetti svantaggiati;
- ricollocazione dei lavoratori in mobilità;
- gestione base dati informativa (comprese le comunicazioni obbligatorie) per l'analisi del mercato del lavoro e la valutazione dell'efficacia occupazionale delle politiche.



Tali attività derivano dalle funzioni irrinunciabili individuate nel *master-plan* del 2000 (approvato nell'accordo del 16 dicembre 1999 in seno alla Conferenza unificata Stato-regioni-Autonomie locali), e che si sono affinate, in questo ultimo decennio, nell'applicazione concreta presso le migliori esperienze di organizzazione dei Centri per l'impiego.

I servizi possono essere erogati in seguito alla definizione di una serie di procedure amministrative le quali, però, assumono una connotazione che supera un carattere meramente burocratico.

In ottemperanza all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e alle sue successive modifiche, gran parte dei Centri per l'impiego italiani richiedono a tutti i loro iscritti (e non solo ai disoccupati, così come è previsto dalla norma) la compilazione della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) che si è così trasformata nel primo strumento di accesso ai servizi di politica attiva e passiva. La mancata presentazione, senza giustificato motivo, alla convocazione del servizio competente è una delle cause per la perdita dello stato di disoccupazione.

La compilazione della DID o, al contrario, il suo mancato rilascio ai Centri per l'impiego o la violazione commessa dal cittadino rispetto agli obblighi previsti nella dichiarazione, non deve essere letta come una reintroduzione surrettizia delle vecchie procedure burocratiche di iscrizione (e di rinnovo) alle liste di disoccupazione, ma come uno strumento necessario per selezionare, tra gli utenti dei centri, quelli effettivamente attivi nella ricerca di lavoro (e concentrare su di loro interventi ed azioni di politica attiva) e di individuare i cosiddetti inattivi.

Alla dichiarazione di immediata disponibilità segue la negoziazione, tra i Centri per l'impiego e gli utenti, delle modalità di ricerca di una attività lavorativa, ossia il patto di servizio. È un vero e proprio contratto stipulato tra il disoccupato e il Centro per l'impiego, un accordo che impegna le due parti a realizzare un percorso di azioni di politica attiva e le responsabilizza rispetto ai risultati raggiunti. La struttura pubblica si assume l'onere della presa in carico dell'utente secondo modalità e tempi concordati disegnando, attraver-



so il Piano di azione individuale (PAI), un complesso di servizi (colloqui di orientamento, consulenza, percorsi formativi o di riqualificazione professionale) su misura e in grado di sostenerlo nella ricollocazione nel mercato del lavoro. Dal canto suo l'utente garantisce la sua disponibilità a partecipare al percorso costruito sulle sue esigenze, pena la perdita dello stato di disoccupazione e l'impossibilità per un periodo, che varia secondo le norme stabilite dalle regioni, di accedere ai servizi erogati dai Centri per l'impiego.

Va evidenziato che il patto è uno strumento che si utilizza anche per regolare i rapporti tra Centri per l'impiego e l'impresa, e in diverse esperienze amministrative italiane prende il nome di patto di azione aziendale. In questa particolare presa in carico, le imprese si affidano alla struttura pubblica per l'analisi dei fabbisogni professionali, la selezione del personale o l'erogazione di specifiche prestazioni (come consulenze su incentivi e adempimenti amministrativi; sostegno all'inserimento lavorativo; tirocini; azioni formative per l'apprendistato).

Il patto sancisce una relazione di reciprocità, tra servizio pubblico e cittadino, che supera l'autoreferenzialità tipica della vecchia amministrazione pubblica, abituata a certificare, autorizzare e ordinare, ma non in grado di costruire un rapporto simmetrico con la propria comunità. Il Centro per l'impiego diviene, così, un luogo dove insieme ai cittadini e alle imprese si promuovono comportamenti, si determinano azioni e si realizzano politiche.

La nuova organizzazione dei servizi nelle regioni a statuto speciale

Merita particolare attenzione, nel quadro generale appena descritto, il processo di attuazione della riforma dei servizi per il lavoro nelle regioni e province a statuto speciale. Un *iter* avviato con modalità e tempistiche diverse, dettate dai propri Statuti, in virtù di quanto previsto all'articolo 9 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469¹.

Dunque, nelle regioni a statuto speciale la delega di funzioni e compiti in materia di servizi per l'impiego e di politiche attive del lavoro si è concretizzata attraverso una serie di decreti legislativi di attuazione degli statuti, mentre per le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Friuli Venezia Giulia la riforma nazionale è stata, per così dire, "anticipata", già a metà degli

¹ Comma 1: "Per le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano il conferimento delle funzioni, nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione".



anni Novanta. Nello specifico, alle Province di Trento e Bolzano, attraverso il decreto legislativo 21 settembre 1995, n. 430, viene demandato l'esercizio delle funzioni amministrative, prima assegnate all'ufficio regionale, le quali si avvalgono degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione e delle sezioni circoscrizionali per l'impiego ed il collocamento in agricoltura (SCICA) del proprio territorio. Per il Friuli Venezia Giulia si provvede, con l'approvazione del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 514, alla delega delle funzioni statali in materia di collocamento e avviamento al lavoro.

Lo stesso schema legislativo è stato adottato per la Valle d'Aosta e la Sardegna, rispettivamente attraverso l'approvazione dei decreti legislativi 10 aprile 2001, n. 183 e 10 aprile 2001, n. 180. Le norme, in questo caso, hanno previsto che le funzioni conferite alle due regioni fossero limitate al collocamento e alle politiche attive del lavoro, rinviando la questione dell'organizzazione amministrativa dei servizi e delle modalità di esercizio delle attività delegate a successive leggi regionali.

Fa eccezione in questo quadro la Regione Siciliana, la quale ha intrapreso un percorso diverso rispetto alle altre regioni e province autonome. Infatti, la Sicilia è l'unica a non aver proceduto, formalmente, ad una riforma organica dei servizi per il lavoro così come prevista dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e non è stata oggetto di provvedimenti statali di delega legislativa in virtù del particolare Statuto siciliano.

Un primo provvedimento che attua una parte della riforma lo si ritrova con la legge regionale del 26 novembre 2000, n. 24, la quale introduce un modello di organizzazione dei servizi per l'impiego molto simile a quello applicato a livello nazionale nelle regioni ordinarie. Ma per l'istituzione dei Centri per l'impiego ed il coordinamento degli stessi con il sistema regionale delle politiche attive, gestito dall'agenzia regionale per l'impiego² e per la formazione professionale, occorre aspettare l'adozione della legge 5 novembre 2004, n. 15³.

² Si segnala che la legge regionale 9 maggio 2012, con l'art. 11, comma 12, ha soppresso, a partire dal 1 luglio 2012, l'agenzia regionale per l'impiego e per la formazione professionale. Al Dipartimento regionale Lavoro presso l'Assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro sono trasferite le competenze svolte dall'agenzia regionale per l'impiego e per la formazione professionale di cui all'articolo 9 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36, senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale.

³ Art. 39: "1. Le sezioni circoscrizionali per l'impiego e le sezioni circoscrizionali per il collocamento in agricoltura di cui all'articolo 2 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36, assumono la denominazione di "Centri per l'impiego" e possono avvalersi, per l'esercizio delle proprie funzioni, degli enti ed organismi indicati all'articolo 12 della legge regionale 26 novembre 2000, n. 24".

La gestione diretta

Nell'affrontare il tema della gestione diretta, da parte degli enti pubblici, dei servizi per l'impiego, occorre premettere che in Italia, alla luce delle riforme varate in questo decennio in tema di politiche del lavoro e di formazione finalizzata alla ricollocazione, il rapporto tra Stato, regioni e province risulta asimmetrico e il perimetro delle competenze assai incerto.

50

Questo comporta uno squilibrio soprattutto nel rapporto tra la regione, a cui il sistema affida forti poteri di programmazione e ampie deleghe nella definizione delle funzioni e dei servizi, e le province a cui è riservata la competenza gestionale. Ciò è evidente nella suddivisione dei poteri, che varia fortemente da regione a regione, con una ripartizione alle province delle deleghe e delle risorse su lavoro e formazione che può essere quantificata con una forchetta che oscilla tra il 30 e l'80% sul territorio nazionale⁴.

Pertanto siamo di fronte ad un ordinamento dei servizi per il lavoro in cui i soggetti pubblici (regioni e province) hanno potenzialmente la responsabilità associata della programmazione delle risorse e della qualità dei sistemi e delle prestazioni, con un ruolo anche di regolatori dei soggetti privati che operano nel mercato del lavoro. Ma allo stesso tempo, a legislazione vigente, può avvenire che alla provincia non siano riservati compiti di pianificazione e di definizione del complesso delle azioni e delle attività inerenti i servizi per l'impiego nel proprio territorio, ma esclusivamente di erogazione dei servizi attraverso i Centri per l'impiego, anche in concorrenza con i soggetti privati.

Le funzioni dei servizi per il lavoro individuate nel paragrafo precedente, in considerazione dell'appena descritto sistema di responsabilità istituzionale, multicentrico e asimmetrico, non possono certamente rappresentare nel dettaglio le scelte operate dalle singole realtà territoriali ma rimandano, come già sottolineato, ad un modello che ha ispirato buona parte dei sistemi regionali e provinciali nello sviluppo della gestione diretta delle prestazioni attraverso i Centri per l'impiego.

Nel dettaglio le funzioni che sono gestite in forma diretta dai servizi pubblici per l'impiego riguardano:

- l'informazione, accessibile a tutti i *target* di utenti, sui servizi disponibili, sulle opportunità del mercato del lavoro locale e del sistema formativo, sugli incentivi per le assunzioni, sulle politiche attive per l'inserimento al

⁴ Vedi il contributo di R. Benini, in AA.VV. (a cura di), *La sfida incompiuta*, Donzelli editore, Roma, 2009, p.38.

lavoro, per l'autoimpiego o la creazione di lavoro autonomo, nonché sulla rete di servizi, pubblici e privati, in grado di soddisfare le esigenze complessive connesse al lavoro;

- l'orientamento al lavoro e all'autoimpiego, anche attraverso la connessione alla rete del microcredito, e attività di indirizzo e sostegno per l'assolvimento dell'obbligo formativo;
- la preselezione dei disponibili al lavoro registrati presso i Centri per l'impiego e la segnalazione dei profili idonei richiesti dalle aziende che hanno sottoscritto il patto di servizio;
- l'incrocio fra domanda ed offerta di lavoro, anche attraverso la promozione verso disoccupati e aziende dell'utilizzo del portale Cliclavoro;
- i servizi specifici per i datori di lavoro, comprensivi dell'analisi del fabbisogno professionale e di supporto alla ricerca di professionalità;
- la promozione e tutoraggio dei tirocini formativi e di altre *work experiences* e strumenti formativi delle politiche per il lavoro;
- i servizi personalizzati finalizzati all'inserimento nel lavoro, anche in riferimento a *target*, opportunità e bisogni specifici;
- l'accompagnamento nell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità e dei soggetti in condizione di svantaggio personale e sociale;
- le azioni di supporto ed assistenza tecnica all'apprendistato (*voucher* formativi, assistenza per gli adempimenti amministrativi, modulistica);
- gli interventi per l'inserimento al lavoro dei diversi *target* femminili.

Per la corretta gestione di tali funzioni i Centri per l'impiego adottano, trasversalmente, le relative e necessarie procedure amministrative, a cui si aggiungono:

- la gestione dell'elenco anagrafico dei lavoratori che hanno domicilio nel territorio di competenza del Centro per l'impiego;
- il riconoscimento, la sospensione, la perdita e la certificazione dello stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 2, comma 4 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, anche in relazione alle condizioni di congruità dell'offerta per gli inserimenti di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;
- la selezione di personale per le qualifiche di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 (assunzioni nelle pubbliche amministrazioni dei lavoratori da inquadrare nei livelli retributivo-funzionali per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo);
- la gestione delle liste di mobilità e *pre-mobilità*;
- il collocamento mirato di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68;





- la gestione delle comunicazioni obbligatorie di cui alla legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- la gestione delle liste dei lavori socialmente utili (decreto legislativo 1 dicembre 1997, n.468);
- l'anagrafe dell'obbligo formativo di cui alla legge 17 maggio 1999, n. 144.

52

Questo complesso sistema di erogazione dei servizi e di gestione delle procedure amministrative, previste dall'ordinamento, impatta su una platea di utenti che si sta progressivamente incrementando e, allo stesso tempo, differenziando per tipologia ed esigenze.

Il quadro dei beneficiari dei servizi per il lavoro, anche in base alla normativa in vigore, vede:

- a) adolescenti, giovani, donne, disoccupati, inoccupati (decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, come modificato dal decreto legislativo 19 dicembre 2000, n. 297);
- b) beneficiari di ammortizzatori sociali ordinari e in deroga (legge 23 luglio 1991, n. 223, legge 19 luglio 1993, n. 236, legge 9 aprile 2009, n. 33);
- c) disabili (legge 12 marzo 1999, n. 68);
- d) immigrati (decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276);
- e) giovani in obbligo formativo (legge 17 maggio 1999, n. 144).

Un'analisi delle funzioni e dei servizi per il lavoro deve tener conto anche di altre riforme strutturali come quelle che hanno interessato il pubblico impiego. I principi introdotti con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (privatizzazione del diritto del lavoro pubblico), attraverso il seguente decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che ha definito il Testo unico del lavoro pubblico e, soprattutto, con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, il quale ha definito regole e strumenti per l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche del ciclo delle performance, hanno modificato profondamente contesto e organizzazione istituzionale entro i quali i servizi pubblici per l'impiego devono essere progettati, realizzati e misurati nei risultati.

Proprio l'ultima riforma del lavoro pubblico costituisce una validissima leva con la quale scardinare un approccio degli apparati pubblici basato unicamente sul rispetto delle procedure per riorientare l'attività degli uffici verso una reale presa in carico della persona, la conseguente erogazione dei servizi e la verifica dell'impatto reale che essi hanno sui cittadini e le imprese.

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, disegna il ciclo della programmazione delle attività delle amministrazioni pubbliche (compresi gli enti locali, sia pure riconoscendo a questi ampi margini di autonomia nel pro-

cesso di adeguamento ai principi della riforma) ed individua i criteri per la misurazione della performance organizzativa, ponendo l'attenzione proprio sulla qualità dei servizi e l'impatto dell'azione degli uffici sugli utenti.

Gli strumenti previsti dalla normativa sono:

- a) il sistema di misurazione e valutazione della performance (sono definiti fasi, tempi, modalità, soggetti, responsabilità e procedure attraverso cui l'amministrazione valuta la performance organizzativa e la performance individuale, disciplinate rispettivamente dagli articoli 8 e 9 del decreto);
- b) il piano della performance (è il documento programmatico triennale che individua, in coerenza con gli obiettivi finanziari e di bilancio, indirizzi, obiettivi strategici e operativi, e determina gli indicatori di misurazione e valutazione della performance dell'ente, gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale e i rispettivi indicatori);
- c) la relazione sulla performance (fornisce un riscontro a consuntivo in merito ai risultati organizzativi e individuali raggiunti nell'anno precedente rispetto agli obiettivi programmati e alle risorse assegnate, con rilevazione degli eventuali scostamenti);
- d) il programma triennale della trasparenza e dell'integrità (indica le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità).

Il legislatore per l'adeguamento degli enti locali alla normativa in materia di misurazione, valutazione e trasparenza, incluse le province, ha previsto tempi più lunghi (sostanzialmente spostando i termini al 2011) e modalità che contemplassero l'integrazione con strumenti di programmazione e di regolamentazione già presenti nell'ordinamento delle autonomie territoriali.

Una lettura coordinata del Testo unico degli enti locali e degli strumenti del ciclo di gestione della performance previsti dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sopra evidenziati, consente di poter affermare che questi ultimi trovano parziale applicazione attraverso:

- a) il bilancio pluriennale e annuale;
- b) la relazione previsionale e programmatica;
- c) il piano esecutivo di gestione.

Pertanto l'approvazione di un bilancio di previsione opportunamente integrato con relazione previsionale e programmatica, piano esecutivo di gestione e piano dettagliato degli obiettivi, anche secondo le indicazioni fornite dalla stessa CIVIT nelle delibere 112/2010 e 121/2010, può considerarsi adeguato a definire in maniera corretta il ciclo della performance nelle ammini-





strazioni provinciali, anche in riferimento ai servizi pubblici per l'impiego.

È evidente, invece, l'opportunità della predisposizione di una relazione sulla performance quale documento ulteriore rispetto ai documenti di rendicontazione previsti dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (quali la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi, la relazione della Giunta sul rendiconto di gestione, il referto sul controllo di gestione), per fornire un quadro comprensibile dei risultati individuali e organizzativi dell'ente provinciale, degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati, nonché delle azioni correttive intraprese nel corso dell'anno.

Questo complesso di norme, regole e strumenti deve spingere gli enti che gestiscono i servizi pubblici per il lavoro, oggi affidati alle province, a seguire un percorso di adeguamento che tenga conto sia della dimensione amministrativa, sia della dimensione organizzativa.

La dimensione amministrativa contempla:

- la modifica statutaria dell'Ente;
- la modifica del regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi;
- la definizione del sistema di valutazione delle performance;
- la definizione del piano delle performance;
- il recepimento degli standard di qualità dei servizi per l'impiego (nel caso in cui la regione abbia definito gli standard di qualità);
- la definizione delle procedure di erogazione delle prestazioni dei servizi per l'impiego;
- l'adozione del modello funzionale, organizzativo e professionale dei servizi per l'impiego;
- l'adozione del manuale della qualità dei servizi per l'impiego.

La dimensione organizzativa, invece, contempla:

- l'adozione del piano di adeguamento provinciale alle indicazioni dell'eventuale *masterplan* regionale;
- la definizione del piano provinciale delle politiche attive del lavoro;
- l'individuazione e l'adozione degli strumenti e dei *report* di verifica e rendiconto dell'efficacia dei servizi erogati e delle politiche promosse.

È importante richiamare qui l'attenzione sulla corretta contestualizzazione e definizione degli obiettivi, dei *target* e degli indicatori, elementi fondamentali di un efficace sistema di misurazione delle prestazioni organizzative ed individuali, i quali devono essere individuati e declinati nel piano delle performance per ciò che riguarda i servizi per l'impiego.

Per gli obiettivi i requisiti minimi possono essere ricondotti alla chiarezza

e alla specificità, senza dimenticare ciò che indica l'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ossia che devono essere "rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività". Gli obiettivi devono essere sempre misurabili, quantificabili e condivisi e non possono essere confusi con il *target*, ossia con lo specifico valore che si desidera raggiungere in corrispondenza di un'attività o processo. Dunque devono essere associati ad indicatori attinenti e che ne consentano la misurazione.

Il *target*, cioè il risultato che l'amministrazione si prefigge di ottenere, deve essere espresso in termini quantitativi, avere uno specifico intervallo temporale entro cui si prevede il suo raggiungimento, e può riferirsi a obiettivi sia strategici che operativi. I *target* devono essere sfidanti e non autoreferenziali, orientati a soddisfare un concreto e reale bisogno della collettività. Senza dimenticare che deve essere anche raggiungibile (cioè ottenibile attraverso il processo di lavoro dell'amministrazione).

Gli indicatori, invece, sono lo strumento che permette di acquisire i dati relativi a un processo o attività. Dunque, per essere in grado di misurare quantitativamente o qualitativamente un'azione o un'attività, devono avere un'unità di misura, essere espressi attraverso un calcolo o una formula, riferirsi ad una fonte di dati verificabile e attinenti all'obiettivo a cui sono associati.

È da segnalare, sul tema della valutazione delle performance, anche una novità introdotta dalla recente normativa in materia di *spending review*. Infatti l'art. 5, comma 11 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, stabilisce che nelle more dei rinnovi contrattuali e in attesa dell'applicazione delle "fasce di valutazione", disposte dall'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le amministrazioni, ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale sulla base di criteri di selettività e riconoscimento del merito, valutano la prestazione del personale dirigenziale in relazione:

- al raggiungimento degli obiettivi individuali e relativi all'unità organizzativa di diretta responsabilità, nonché al contributo assicurato alla performance complessiva dell'amministrazione. Gli obiettivi, predeterminati all'atto del conferimento dell'incarico dirigenziale, devono essere specifici, misurabili, ripetibili, ragionevolmente realizzabili e collegati a precise scadenze temporali;
- ai comportamenti organizzativi posti in essere e alla capacità di valutazione differenziata dei propri collaboratori, tenuto conto delle diverse performance degli stessi.

L'intervento del legislatore è vincolante per quelle amministrazioni che



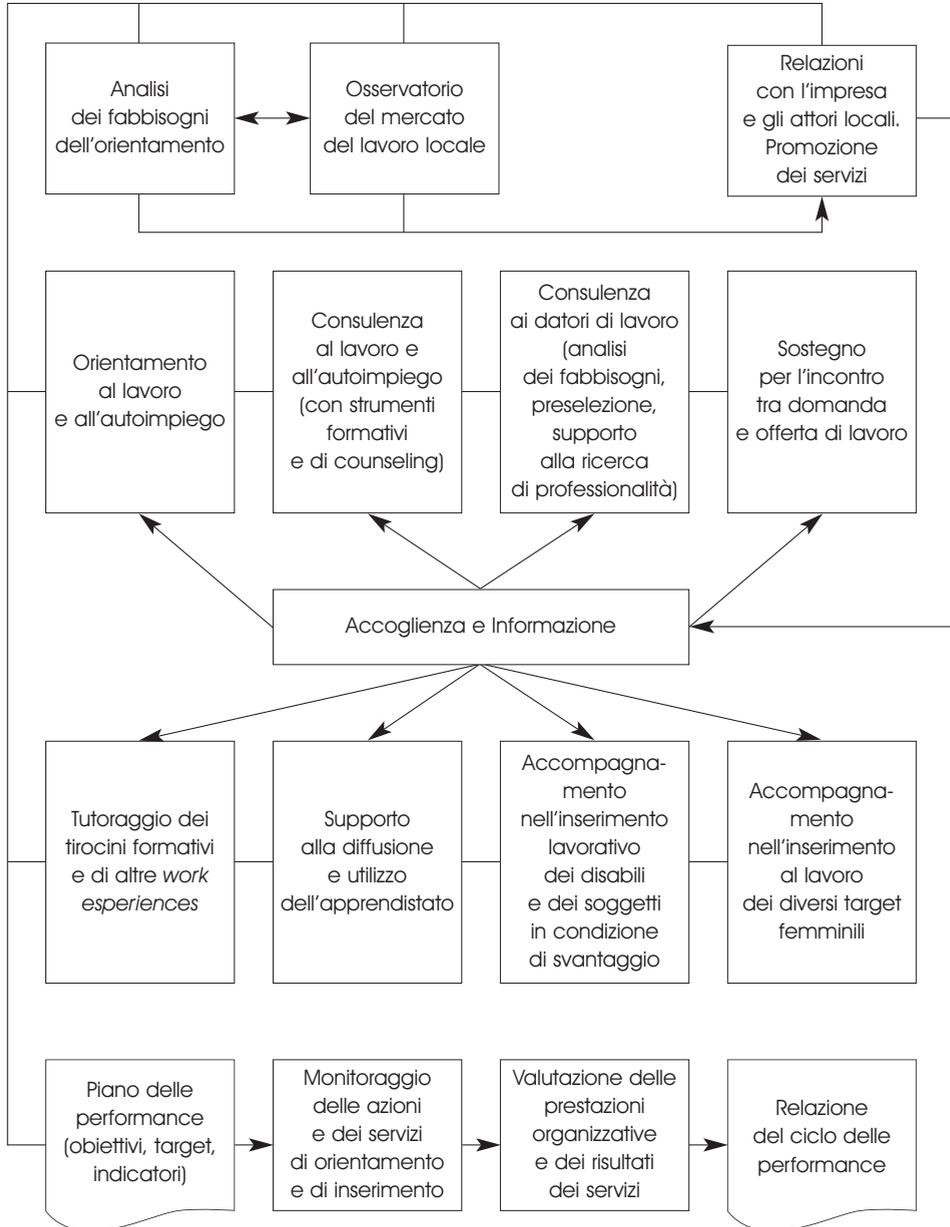
sono prive di un sistema di valutazione, così come prevede il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, mentre quelle che hanno già provveduto devono solo operare un adeguamento ai principi introdotti con il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95.

Una sintesi di quanto proposto in questa parte del presente contributo può essere offerta attraverso il seguente schema (tabella 1) di modello operativo di gestione dei servizi erogati dai Centri per l'impiego.



Tabella 1

Modello operativo di gestione dei servizi erogati dai Centri per l'impiego alla luce dei principi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150



Gli oneri amministrativi

La misurazione degli oneri amministrativi (MOA) rappresenta uno degli strumenti più interessanti, anche tra i più utilizzati⁵, per l'attuazione delle politiche di semplificazione nella pubblica amministrazione.

È un metodo di monitoraggio basato sull'individuazione degli adempimenti amministrativi ad alto impatto, in termini di costi per la comunità, e che possono essere ridotti senza incidere sugli obiettivi di tutela previsti dalle norme e dal sistema di regolamentazione.

La metodologia di riferimento utilizzata a livello comunitario è lo *standard cost model* (SCM) ed è quella attualmente utilizzata in ambito nazionale per la misurazione degli oneri amministrativi, prevista dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'analisi attraverso lo SCM consiste nella stima dei costi economici, denominati costi amministrativi, sostenuti dalle imprese per adempiere agli obblighi informativi (OI), attività che consiste nel produrre e trasmettere atti ed informazioni alla pubblica amministrazione, quali ad esempio certificazioni, dichiarazioni, comunicazioni, tenuta ed aggiornamento di specifici registri.

Tra i costi amministrativi si distinguono gli oneri amministrativi, ovvero quei gravami che i cittadini e le imprese sostengono esclusivamente in presenza di una legge o regolamento e che non riguardano, dunque, attività amministrative che sosterebbero anche in assenza di una disposizione normativa.

Per ciò che riguarda le attività amministrative dei Centri per l'impiego, il Ministro del lavoro ha adottato nel 2009 un piano di riduzione degli oneri amministrativi finalizzato a raggiungere gli obiettivi previsti dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ossia ridurre del 25% gli oneri amministrativi imposti dalla regolazione entro il 2012.

Il piano individuava gli interventi normativi, organizzativi e tecnologici, già adottati o in corso di realizzazione, finalizzati alla riduzione degli oneri burocratici nell'area lavoro e previdenza, che avrebbero consentito alle piccole e medie imprese di ridurre di oltre il 48% gli oneri consistenti nella raccolta, elaborazione e trasmissione di informazioni relative agli adempimenti legali previsti per la loro attività. Nello specifico, il piano calcolava in 9,94 miliardi di euro gli oneri amministrativi del settore lavoro e previdenza, su cui

⁵ È utilizzata ad oggi da 29 paesi, tra cui l'Italia, oltre che dalla Commissione europea. Dati tratti da Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per la semplificazione (2011), La semplificazione amministrativa per le imprese, Dossier del 17 maggio 2011.



potevano essere risparmiati oltre 4,7 miliardi con una serie di modifiche e semplificazioni normative.

Delle misure contenute nel piano, che prevedevano interventi diretti sulle funzioni svolte dai Centri per l'impiego, hanno trovato attuazione quelle relative alle comunicazioni di avvio e cessazione dei rapporti di lavoro a cui erano obbligati i datori di lavoro. È stato calcolato che il passaggio alla sola forma telematica della comunicazione obbligatoria ha conseguito un risparmio, per le imprese da 0 a 249 addetti, di circa 512 milioni di euro l'anno. Nello specifico, nella vecchia procedura la raccolta delle informazioni e la predisposizione della documentazione pesava per il 61% dei costi complessivi, il 24% era impiegato per la compilazione della comunicazione, mentre la trasmissione della comunicazione impegnava il 15% delle spese.

Un ulteriore intervento di semplificazione sempre attuato per via normativa, attraverso il citato decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, ha riguardato la revisione della disciplina relativa al prospetto informativo per i disabili sia nelle modalità di invio al Centro per l'impiego (da supporto cartaceo a invio telematico delle informazioni, frequenza di invio del modello non più annuale, ma da effettuare solo in caso di cambiamento nella situazione occupazionale, tale da modificare l'obbligo di assunzione dei disabili o da incidere sul computo della quota di riserva). Relativamente a questa revisione, il risparmio per le imprese conseguente al passaggio dalla vecchia alla nuova procedura è stimato in circa 3,9 milioni di euro. La semplificazione del prospetto informativo disabili incide anche parzialmente sulla procedura per l'ottenimento dell'esonero parziale dagli obblighi relativi al collocamento obbligatorio, che prevede l'invio del prospetto informativo disabili. Nell'ambito dell'esonero parziale, le nuove modalità di preparazione ed invio del prospetto garantiscono un risparmio stimato in circa 300mila euro.

Nel piano di riduzione degli oneri amministrativi elaborato dal Ministro del Lavoro sono stati individuati e analizzati altri obblighi informativi inerenti funzioni svolte dai Centri per l'impiego, ma non ancora sottoposti a processi normativi di semplificazione.

Il più significativo di questi, nell'ambito del collocamento obbligatorio, è la comunicazione per l'avviamento al lavoro dei disabili a cui devono adempiere i datori di lavoro che occupano 15 o più dipendenti, i quali devono far pervenire al Centro dell'impiego, nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro dell'impresa, la relativa richiesta. Una riduzione degli oneri amministrativi, anche con la predisposizione di strumenti innovativi, potrebbe ridurre di oltre 6 milioni di euro i costi che gravano sulle imprese legati a questa specifica procedura.



L'organizzazione dei servizi tra nuove funzioni e competenze da sviluppare



60

Dai paragrafi precedenti, ed in particolare da quelli dedicati alle funzioni delegate dal legislatore alle autonomie locali e ai Centri per l'impiego, emerge come nell'attuale modello dei servizi pubblici per il lavoro convivano due diverse anime. Una è orientata a fornire risposte tipiche del vecchio *welfare state* e, dunque, legata al ruolo certificatorio della disoccupazione e al rilascio di tutti quegli atti che rendono possibile l'accesso all'erogazione dei servizi di assistenza. L'altra, ispirata dalle riforme operate alla fine degli anni Novanta, ha come missione l'erogazione di prestazioni universalmente accessibili, dedicate anche alle imprese, ma guidate dalla selezione delle utenze e dalla condizionalità, ossia da una contropartita: l'impegno individuale a fruirne effettivamente.

Dunque, i Centri per l'impiego, ancora oggi, hanno il compito di svolgere le nuove funzioni senza però poter tralasciare o abbandonare del tutto il vecchio ruolo collocativo e notarile. Ciò condiziona l'operatività delle strutture, del tutto asimmetriche, orientate prevalentemente a realizzare servizi per la domanda di lavoro e a tralasciare il rapporto con le imprese e, conseguentemente, la cura dell'offerta di lavoro. Un'asimmetria, come abbiamo visto, evidente anche per la presenza nel rapporto con i servizi pubblici per il lavoro di oneri amministrativi a carico solo delle imprese, mentre parallelamente il patto di servizio fatica ad essere utilizzato come strumento per la definizione di un rapporto di reciprocità con l'utenza in cerca di occupazione.

La strategia europea per l'occupazione e, oggi, le conseguenze di una crisi economica finanziaria corrosiva di dimensione mondiali, impongono agli Stati politiche integrate e servizi mirati in grado sia di permettere ai cittadini di essere occupabili e adattabili, dunque più forti rispetto alle esigenze del mercato del lavoro, sia alle imprese di avere le competenze necessarie e di accedere agli incentivi disponibili e alle forme contrattuali più adeguate. Politiche e servizi che devono essere messi in campo con un'attenzione alla qualità delle prestazioni, sviluppando metodi efficaci di valutazione sia quantitativi che qualitativi.

Per dare risposte adeguate a queste esigenze, l'organizzazione dei servizi pubblici per il lavoro deve operare seguendo tre direttive:

1. l'integrazione delle politiche e delle funzioni (integrazione dei servizi pubblico-privato; integrazione delle politiche di formazione, del lavoro e di sviluppo);
2. l'orientamento alle varie tipologie di utenza (giovani, donne, inoccupati,

disoccupati, percettori di sostegno al reddito, imprese, associazioni di categorie),

3. il potenziamento e la cooperazione dei sistemi informativi su cui si regge l'incontro tra domanda e offerta a livello nazionale e locale.

Tale impianto, nel nostro Paese, è confermato anche dal Protocollo d'intesa firmato nel luglio del 2010 dal Ministero del Lavoro e dall'Unione delle Province d'Italia, intesa nella quale viene sottolineata "la necessità di promuovere l'innovazione, la qualità e la crescita occupazionale promuovendo le funzioni ed i servizi sul territorio, nell'assetto federale dato, nonché gli interventi sul mercato del lavoro, con l'obiettivo di avvicinare e rendere accessibili i servizi, gli incentivi e le politiche direttamente ai cittadini ed alle imprese". Tra gli obiettivi che si vogliono raggiungere con il Protocollo sono individuati il rafforzamento, nella pianificazione provinciale, della qualità dei servizi erogati, il raccordo tra servizi pubblici e privati per il mercato del lavoro, la promozione dell'integrazione tra formazione e lavoro e la realizzazione di sistemi informativi accessibili per i cittadini e le imprese. Inoltre, viene focalizzata la necessità di ampliare i servizi anche alla promozione di tutti gli istituti giuridici che favoriscono l'orientamento, la mobilità e la flessibilità.

Per ciò che riguarda le nuove funzioni, i centri pubblici per l'impiego sono chiamati a:

- erogare i *voucher* sul lavoro accessorio;
- attivare la certificazione dei contratti ai sensi dell'articolo 78 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;
- garantire il collegamento alle banche dati amministrative (banca dati percettori INPS, comunicazioni obbligatorie, ecc.);
- conferire i dati relativi all'offerta di personale sulla Borsa lavoro (Cliclavoro) e, quindi, la raccolta delle indicazioni dei lavoratori;
- pubblicare le *vacancies* delle imprese;
- potenziare la rete Eures per la mobilità geografica dei lavoratori;
- promuovere il nuovo apprendistato e i tirocini in impresa;
- attivare punti di informazione in materia di autoimpiego e microcredito dedicati ai soggetti percettori di sostegno al reddito o comunque svantaggiati in quanto non bancabili.

Con questi compiti anche il protocollo Ministero del Lavoro e UPI conferma un modello organizzativo dei servizi pubblici per l'impiego nel quale la buona riuscita dell'incontro tra la domanda e l'offerta è possibile solo se è



presente un sistema completo di servizi e di consulenza per l'orientamento, la formazione, le politiche attive, l'accesso agli incentivi.

Alla luce delle considerazioni proposte in apertura di questo paragrafo, ossia della non ancora risolta dualità tra il vecchio e il nuovo ruolo dei servizi pubblici in seguito all'introduzione delle riforme degli anni Novanta, sembra evidente che oggi, come un decennio fa, le funzioni individuate dagli accordi tra Stato e regioni e dal protocollo Ministero del Lavoro e UPI, per essere efficientemente svolte, dovranno essere sostenute da un potenziamento delle competenze degli operatori dei Centri per l'impiego.

Le amministrazioni pubbliche, per rendere concreti gli obiettivi di fondo degli accordi e dei protocolli, dovranno investire risorse (non poche) in azioni di riqualificazione e di sviluppo delle conoscenze e delle capacità tecniche del personale destinato alla progettazione, produzione ed erogazione di moderni ed efficienti servizi per il lavoro.

Le competenze su cui intervenire, visti i nuovi compiti assegnati, sono per l'area normativa-giuridica: la normativa generale alla luce delle recenti modifiche e innovazioni; la normativa relativa alla cassa integrazione ordinaria, straordinaria e in deroga, ai benefici, vincoli, e decadenza per i diversi *target*; la normativa sugli incentivi alle imprese e alle assunzioni sia nazionali che locali; le forme contrattuali flessibili (con particolare attenzione al "voucher" del lavoro, al nuovo apprendistato e al tirocinio formativo).

Per le conoscenze economiche occorre intervenire su: la struttura del mercato del lavoro locale; le misure relative all'autoimprenditorialità e al microcredito esistenti a livello nazionale e locale; il contesto socioeconomico locale; elementi di *marketing*.

Sulle competenze specialistiche che coinvolgono i settori amministrativi ed organizzativi, il piano di formazione deve prevedere: la gestione delle varie tipologie di utenza (cittadini ed imprese); l'organizzazione dei sistemi regionali della formazione e dell'istruzione; i sistemi regionali delle professioni e delle qualifiche; le tecniche di gestione del colloquio di selezione; la gestione del bilancio delle competenze; la selezione delle opportunità lavorative e formative congrue con i profili delle candidature disponibili; la valutazione dei percorsi formativi; l'analisi dei profili professionali e l'intermediazione di lavoro; l'analisi dei profili e dei fabbisogni di personale nelle aziende; le misure per la promozione della mobilità lavorativa internazionale.

Infine, per il settore comunicazione, è indispensabile intervenire su: la gestione della comunicazione e delle informazioni; l'utilizzo delle principali banche dati amministrative (banca dati percettori INPS, comunicazioni obbligatorie).



Considerazioni conclusive

Una disamina dell'attuale ruolo dei servizi pubblici e delle prestazioni innovative che il sistema dovrebbe offrire a chi cerca e a chi offre lavoro, non può non affrontare il tema della riforma del mercato del lavoro che, al momento della revisione di questo contributo, è in discussione in Parlamento. Questo perché a distanza di anni dall'inizio del percorso di modifica delle norme che regolavano il vecchio collocamento, in Italia i servizi pubblici per il lavoro e le strutture deputate a gestirli e ad erogarli non riescono a svolgere adeguatamente il ruolo che era stato loro assegnato. I limiti e le carenze di questo sistema sono inaccettabili soprattutto in una fase come quella attuale caratterizzata da un'elevata disoccupazione e da una ridotta domanda di lavoro. Ed, evidentemente, anche per il Governo e il Parlamento questo tema doveva essere affrontato con urgenza.

Una prima risposta è stata articolata con l'introduzione della legge 28 giugno 2012, n. 92, "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita".

Una prima tipologia di interventi, che impattano sulle attività dei servizi pubblici per il lavoro, riguarda la condizionalità delle prestazioni, ossia il diritto per l'utente a percepire il sussidio a fronte del dovere ad attivarsi, la quale è stata rafforzata attraverso il peggioramento delle condizioni che causano la perdita dello stato di disoccupazione. In particolare il testo approvato dal Senato all'articolo 4, comma 33, lettera c) prevede la perdita dello *status* in caso di rifiuto di una offerta di lavoro congrua sia a tempo indeterminato, sia a tempo determinato, indipendentemente dalla durata del contratto, a differenza della vigente legislazione nella quale lo stato di disoccupazione non decade se si rifiuta un contratto di lavoro di durata inferiore agli 8 mesi per i casi ordinari e 4 in caso di disoccupato giovane.

L'articolo 4, comma 40, completa questo rafforzamento degli istituti mirati a incentivare la persona alla ricerca attiva del lavoro e all'utilizzo delle prestazioni formative attraverso l'individuazione dei casi specifici per i quali è prevista la decadenza di un trattamento collegato allo stato di disoccupazione o inoccupazione. Ciò avverrà ai lavoratori sospesi dall'attività lavorativa o ai beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro con il rifiuto, senza giustificato motivo, ad essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione, proposto dai Centri per l'impiego, o non lo frequenti regolarmente. Inoltre, il comma 41 dello stesso articolo prevede una medesima sanzione per i lavoratori che godono dell'indennità di mobilità o di sussidi collegati allo stato di disoccupazione o di inoccupazione nel



caso in cui rifiutino un'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo superiore almeno del 20% rispetto all'importo lordo dell'indennità cui hanno diritto.

Nel comma 42 viene precisato che le attività lavorative o di formazione o riqualificazione sono da considerare congrue se si svolgono in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore, o comunque che sia raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici, riprendendo quanto previsto dall'articolo 1-*quinqüies* del decreto legge 5 ottobre 2004, n. 249. È importante evidenziare che il comma 44 dell'articolo 4 disciplina l'obbligo esplicito per i servizi competenti, ossia i Centri per l'impiego, di comunicare all'INPS gli eventi che causano la decadenza dal trattamento.

Altro aspetto importante su cui impatta la riforma è quello in merito ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate dai servizi competenti ai beneficiari di ammortizzatori sociali. L'articolo 4, comma 33, lettera *a*) dell'articolato approvato dal Senato novella il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, introducendo il comma 1-*bis* e 1-*ter* all'articolo 3.

Nel dettaglio, si prevede che ai disoccupati beneficiari di prestazioni debbano essere offerti almeno:

- un colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;
- azioni di orientamento collettive tra i tre ed i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale;
- percorsi di formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei ed i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguati alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza;
- proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito.

Queste sono le prestazioni minime che tutti i Centri per l'impiego devono essere in grado di assicurare ai beneficiari di prestazioni su tutto il territorio nazionale. Ciò è fondamentale per rendere efficaci gli interventi, aumentare l'occupabilità dei soggetti beneficiari e, aspetto certamente non secondario, ridurre la spesa dell'INPS, e dunque risorse pubbliche, reinserendo in tempi brevi i lavoratori nel mercato del lavoro.

Ai beneficiari di integrazione salariale o di altre prestazioni in costanza di rapporto di lavoro, sospesi dal lavoro per almeno sei mesi, il nuovo ordina-



mento prevede un livello essenziale della prestazione corrispondente all'offerta, da parte dei Centri per l'impiego, di almeno una possibilità di formazione professionale della durata complessiva non inferiore a 2 settimane, adeguata alle proprie competenze professionali.

In tema di semplificazione l'articolo 4 comma 38 introduce la possibilità, per l'interessato di ottenere l'indennità nell'ambito dell'assicurazione sociale per l'impiego, di rendere all'INPS (invece che al Centro per l'impiego), la dichiarazione di immediata disponibilità. Sarà poi l'ente previdenziale a trasmettere la DID al servizio competente per territorio mediante il sistema informativo previsto dal precedente comma 35. Infatti, la norma prevede che entro il 30 giugno 2013 l'INPS debba predisporre e mettere a disposizione dei Centri per l'impiego una banca dati telematica (la quale corrisponde al sistema informativo dei percettori di trattamento di sostegno al reddito) contenente i dati individuali dei beneficiari di ammortizzatori sociali, con indicazione dei dati anagrafici, di residenza e domicilio, e dei dati essenziali relativi al tipo di ammortizzatore sociale di cui beneficiano.

Infine, il testo normativo, al comma 47, abroga la DID da rilasciare all'INPS da parte di tutti i beneficiari di un trattamento di sostegno al reddito, prevista dal soppresso comma 10 dell'articolo 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185. Ciò significa che i cassaintegrati, percettori di sostegno al reddito non disoccupati, non hanno un obbligo normativo sul rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità né nei confronti dell'INPS e né del Centro per l'impiego, pur restando vigente per loro la decadenza dal trattamento in caso di rifiuto da parte del beneficiario ad essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente senza un giustificato motivo.

Rilevante, infine, la previsione contenuta al comma 36, sempre dell'articolo 4, che introduce l'obbligo per i Centri per l'impiego di inserire nel sistema predisposto dall'INPS (previsto al comma 35) i dati essenziali concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali. Questo intervento, a carico dei Centri per l'impiego, potrebbe consentire, una volta avviato il sistema informativo, di monitorare i servizi e le attività effettivamente erogate ai beneficiari, anche ai fini della verifica del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

R. BENINI, in AA.VV. (a cura di), *La sfida incompiuta*, Donzelli editore, Roma, 2009, p. 38. *La semplificazione amministrativa per le imprese*, Dossier del 17 maggio 2011, Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per la semplificazione (2011).





CAPITOLO 4

I servizi all'utenza e la sinergia pubblico-privato

di Tiziana Lang*



Il sistema dei servizi per il lavoro, come visto nei capitoli precedenti, è stato oggetto di una serie di interventi tesi alla sua modernizzazione che hanno portato da un regime di monopolio statale, esercitato nell'ambito del collocamento pubblico, a un sistema di coesistenza regolata di servizi pubblici e privati volta, nell'ottica del legislatore, a garantire trasparenza ed efficacia ai processi di intermediazione della forza lavoro.

Il livello centrale, dopo aver esercitato per decenni il ruolo di collocatore, secondo procedure che pur garantendo equità e trasparenza al processo non favorivano una dinamica attiva nell'incrocio tra domanda e offerta (i lavoratori erano collocati nelle imprese in base all'anzianità di iscrizione alla lista di collocamento e a parità di mansioni), ha optato per una riforma del settore che rispondesse da un lato, alle necessità del decentramento amministrativo in atto e, dall'altro, alle indicazioni della sentenza della Corte di Giustizia europea *Job Centre II* che aveva condannato lo Stato italiano per abuso di posizione dominante nel monopolio dei servizi per il lavoro. Al tempo stesso si doveva dare adeguata risposta alle direttive della Commissione europea in tema di adeguamento dei servizi per l'impiego affinché anche questi ultimi contribuissero fattivamente a una migliore attuazione della Strategia di Lisbona.

La riforma nei fatti è consistita, più che in una liberalizzazione, in una riorganizzazione che ha portato a operare nel mercato dell'intermediazione una serie di soggetti pubblici e privati sottoposti a percorsi di accreditamento differenziati per regioni, e comunque autorizzati a svolgere solo determinate attività, garantendo comunque un livello minimo di prestazioni nei singoli territori.

La necessità di tale riorganizzazione era emersa da tempo se nel 1982 Pietro Ichino, affrontando il tema delle criticità del collocamento in una futura

* Ricercatrice ISFOL, esperta di mercato del lavoro e della formazione continua, e programmazione e valutazione dei servizi per il lavoro.



riforma del mercato del lavoro, affermava che i servizi pubblici per l'impiego in regime di monopolio (collocamento) non offrivano quei servizi "diversificati e sofisticati"¹ che le aziende richiedevano, né detti servizi potevano essere rinvenuti sul mercato perché chi avrebbe potuto offrirli, ossia i servizi per il lavoro privati, non poteva erogarli in quanto la normativa non prevedeva ancora la possibilità di mediazione per questi soggetti.

La richiesta di servizi "diversificati e sofisticati" da parte delle imprese non è mutata nel tempo, mentre l'offerta da parte dei servizi per l'impiego non sempre è riuscita a soddisfare tale esigenza né dal punto di vista dell'intensità dell'offerta, né da quello dell'efficienza del servizio. Un esempio della relazione ancora debole tra imprese e servizi per l'impiego è dato dall'incidenza ancora molto elevata dell'intermediazione informale nelle imprese. Dall'ultima indagine ISFOL PLUS relativa al 2010, emerge come nelle imprese con meno di 250 addetti solo il 20% dell'intermediazione avvenga secondo criteri formali (quindi per 1/5 del personale)². Questo dipende, secondo gli autori dell'indagine, in gran parte dalla mancata instaurazione nel mercato del lavoro italiano di logiche di *recruitment* che prevedono gli *step* essenziali per la realizzazione del *matching* ideale, ossia: l'individuazione del processo produttivo (o dei servizi), l'identificazione preventiva della *vacancy* e la relativa selezione di personale in possesso delle adeguate competenze e abilità. E ciò accade nonostante la riorganizzazione del settore miri al miglioramento della qualità dell'intermediazione (efficienza/efficacia e trasparenza) nell'ottica del conseguimento dell'obiettivo primario della riforma del lavoro: il rafforzamento dell'occupabilità dei lavoratori, soprattutto quelli appartenenti alle fasce più deboli del mercato del lavoro (vedi articolo 3 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276).

Al mese di marzo 2012 i soggetti autorizzati e iscritti all'Albo informatico del Ministero del Lavoro erano in tutto 1.320, dei quali: 1.155 agenzie per il lavoro, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e 157 soggetti autorizzati a livello nazionale in regime particolare di autorizzazione, ex articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, come rinnovato dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ossia gli istituti di scuola secondaria superiore, le università, i comuni, le associazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative, i patronati, gli enti bilaterali, i gestori di siti

¹ P. Ichino, *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato ed., 1982.

² E. Mandrone, D. Radicchia, *La ricerca di lavoro: i canali di intermediazione e i Centri per l'impiego*, Collana Studi ISFOL, numero 2011/2, dicembre 2011.

internet, l'ordine nazionale dei consulenti del lavoro. I Centri pubblici per l'impiego sono invece 539. Quindi in Italia ci sono in totale 1.859 sportelli autorizzati dal Ministero del Lavoro incaricati di fornire servizi di supporto a chi cerca un lavoro.

Solo alcune regioni hanno regolamentato l'istituto dell'accreditamento e si sono dotate di elenchi regionali cui possono accedere gli operatori pubblici e privati che svolgono la loro attività nel territorio di riferimento (articolo 7 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276). Le uniche condizioni poste dalla normativa alle regioni per l'istituzione di detti elenchi sono: la garanzia della libertà di scelta dei cittadini nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio; la salvaguardia di standard omogenei di servizio a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi nel mercato del lavoro; la costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse. Le regioni in questione sono: la Lombardia (192 soggetti per 630 unità organizzative), Veneto (203 operatori e 717 unità organizzative), Toscana (qui l'accreditamento vale solo per singole funzioni: orientamento 44, incontro domanda/offerta 30, monitoraggio 23, sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori 20); Friuli Venezia Giulia (12 soggetti per 59 unità organizzative).

Dato lo scenario di riferimento, come possono i servizi per l'impiego pubblici e privati garantire l'attuazione di politiche attive del lavoro efficaci a livello territoriale al fine di contribuire agli obiettivi delle politiche occupazionali di livello nazionale e comunitario? Quale ruolo hanno i primi, e quale i secondi? Quali modalità di collaborazione pubblico-privato possono essere ricercate per migliorare la *governance* dei mercati del lavoro territoriali?

Per il servizio pubblico, come noto, il ruolo centrale non si risolve nella mera collocazione al lavoro dell'utenza e nell'attività di intermediazione domanda-offerta, piuttosto nella presa in carico e assistenza a tutto tondo al soggetto disoccupato, nei diversi gradi di fabbisogno.

Sul versante complementare, i fabbisogni dell'utenza-imprese includono servizi che vanno dal supporto nelle fasi di reclutamento (preselezione, selezione e inserimento lavorativo), alla richiesta d'informazione/consulenza su tipologie contrattuali, benefici ed eventuali incentivi legati all'assunzione di determinati lavoratori (i cosiddetti "percettori"), sino all'attivazione di servizi più avanzati nell'impresa (ad esempio, *outplacement*).

L'esecuzione e il livello di attuazione di queste attività dipendono da due elementi: la qualità della *governance* del sistema, definita a livello regionale, che determina come viene organizzato e gestito il versante delle politiche e





72

dei servizi al lavoro territoriale (specificando soggetti, ruoli, funzioni, aree funzionali e competenze, livelli e qualità delle performance organizzative e individuali); e la dinamicità del mercato del lavoro locale, che determina le caratteristiche, i volumi e i comportamenti dell'utenza, sia sul versante degli individui che delle imprese.

Sia che si tratti di servizi pubblici, sia che si attivino quelli privati è essenziale che tutti siano organizzati, da un lato, per garantire l'erogazione di alcune attività predeterminate a persone e ad aziende (accoglienza, orientamento, accompagnamento al lavoro, selezione, mediazione), e dall'altro, per svolgere la funzione preliminare di profilazione e filtro tesa a individuare le persone che sono disponibili ad attivarsi nella ricerca di un'occupazione, anche a fronte di sussidi e integrazioni salariali tesi a migliorarne l'occupabilità per un accesso pieno e libero al mercato del lavoro (come nel caso dell'accordo Stato-regioni del febbraio 2009 sugli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive del lavoro). Infine, ma non ultimo, per garantire la gratuità dei servizi offerti nei confronti dei lavoratori.

I servizi erogati nei confronti dell'utente-persona

In assenza della disponibilità di dati amministrativi omogenei relativi all'utenza su base nazionale, per analizzare le caratteristiche salienti dei cittadini che si rivolgono ai servizi per l'impiego si deve ancora oggi ricorrere a dati di fonte campionaria. L'indagine ISFOL PLUS permette di analizzare le caratteristiche dell'utenza dei Centri per l'impiego, indagando gli aspetti legati alla frequenza delle visite presso le strutture, all'iscrizione formale al Centro per l'impiego, ai servizi ricevuti dalla popolazione in cerca di lavoro. I dati mostrano come a fronte di oltre due milioni di individui (15-64 anni) in cerca di lavoro, nel 2010 l'intermediazione abbia riguardato solo 650mila soggetti. Sempre l'indagine PLUS rileva come i centri pubblici per l'impiego siano stati visitati da 9 milioni e mezzo di cittadini di età compresa tra i 18 e 64 anni, di cui oltre 4 milioni negli ultimi 24 mesi.

Il ruolo amministrativo dei Centri per l'impiego, come detto nel capitolo precedente, è cresciuto a partire dal 2009 e ciò ha comportato un aumento del numero medio annuo di utenti per Centro per l'impiego pari a circa 5mila persone. Attualmente sono iscritti ai Centri per l'impiego pubblici oltre 3 milioni di cittadini, il 90% dei quali ha rilasciato la dichiarazione di immediata disponibilità a un impiego (DID).

È interessante rilevare come $\frac{1}{4}$ degli utenti dei Centri per l'impiego non

abbia richiesto negli ultimi 24 mesi servizi inerenti la ricerca di un'occupazione bensì altri servizi (DID, atti amministrativi). Meno del 10% ha ricevuto offerte concrete di lavoro dal Centro per l'impiego, ma al contempo meno del 50% degli utenti ha richiesto più di due servizi (il 24% degli iscritti non chiede nessun servizio). Quindi, se da un lato sono scarse le opportunità di lavoro offerte dai Centri per l'impiego, dall'altro si osserva un utilizzo parziale dei loro servizi aggiuntivi (orientamento, bilancio competenze, formazione). Come giustamente rilevano Mandrone e Radicchia "alcuni servizi richiesti sono marginali rispetto all'attuale funzione di servizio pubblico svolta dai Centri per l'impiego pubblici che, per inciso, non è più quella di collocare gli individui ma di sostenerne l'occupabilità tramite attività di orientamento e formazione".

Per quanto concerne i servizi per il lavoro privato, i dati pubblicati più recentemente riguardano il 2007 e 2008. Nel 2008 le persone in cerca di occupazione che hanno avuto almeno un contatto con un'agenzia di lavoro interinale o con una struttura di intermediazione (pubblica o privata) diversa da un Centro per l'impiego sono state 121mila, di cui 112mila con agenzie di somministrazione di lavoro, sulle quali si concentrano la maggior parte delle circa 11mila unità in più rispetto al 2007.

Legittimo a questo punto chiedersi se siano i Centri per l'impiego pubblici a non essere in grado di offrire i servizi richiesti dai lavoratori (e dalle imprese) o, piuttosto, se non siano i mercati del lavoro locali a non consentirne l'attivazione anche in collaborazione con le altre tipologie di servizi per il lavoro. Eppure i servizi pubblici, proprio per la loro distribuzione capillare sui territori, potrebbero essere potenziati come luoghi di analisi e sintesi delle caratteristiche del mercato del lavoro locale, soggetti in grado di erogare politiche attive e passive del lavoro (prevedendo una compresenza in future "case del *welfare*" di uffici dei servizi per l'impiego e sportelli INPS) e di fornire informazioni su tipologie contrattuali innovative, incentivi alle assunzioni, incentivi all'innovazione allo sviluppo, sostegno all'avviamento di lavoro autonomo, promozione del microcredito, e centri dove si erogano percorsi brevi di formazione, divenendo *partner* dei soggetti economici del territorio e dei cittadini nei processi di collocazione lavorativa.



**Box 1****Attivazione di servizi “fai da te” e servizi on line presso i Centri per l'impiego**

Oltre ai servizi consueti all'utenza, i Centri per l'impiego in alcuni contesti hanno sviluppato alcune funzionalità per comunicare anche a distanza con gli utenti. Vengono, così, veicolate in tempo reale via sms, internet, e-mail alcune informazioni su offerte di lavoro, stato delle pratiche, novità dei Centri per l'impiego, ecc. Questo tipo di configurazione a distanza di alcuni servizi presenta vantaggi sia per l'utente, sia per il Centro poiché riduce i costi derivanti dai contatti telefonici e azzerava quasi del tutto molte attività di trasmissione delle comunicazioni più onerose (fax, lettera, raccomandata A/R); si favorisce, inoltre, la razionalizzazione dei servizi e la semplificazione e trasparenza di molte procedure amministrative.

Altri servizi supportati da diverse tecnologie, nati al fine di ottimizzare modi e tempi delle prestazioni dei Centri per l'impiego, sono i servizi “fai da te” e quelli on line che, consentendo l'ottimizzazione di modi e tempi della erogazione e della fruizione, possono liberare il tempo degli operatori dei Centri per l'impiego a favore di migliori servizi *one to one*, riservando questi ultimi ai casi più complessi che richiedono un trattamento personalizzato e in presenza.

Il ricorso a *call center services* per il trattamento telefonico di alcune tipologie di servizio viene realizzato dal 40% dei Centri per l'impiego (2008): si tratta prevalentemente di informazioni sui servizi offerti dal centro, rinvio ai servizi specialistici su appuntamento, spiegazioni su modulistica o procedure, primo orientamento degli utenti.

Al canale internet ed agli *on line services* è affidato l'accesso alle informazioni sulle misure di inserimento lavorativo, sui programmi attivati dai servizi per l'impiego, sui bandi (relativi al godimento di *voucher*, ecc.), nonché alla modulistica per il disbrigo delle pratiche amministrative (ivi compreso il Piano di azione individuale), anche se alcune di esse dovranno essere effettuate esclusivamente presso il Centro per l'impiego interessato.

Per quanto riguarda i rapporti con le imprese, la raccolta e registrazione delle *job vacancies* avvengono prevalentemente tramite contatto con lo *staff* dei servizi per l'impiego, sia presso il Centro per l'impiego (86,1% dei casi), sia presso l'azienda (visite dirette e periodiche: 53,4% dei casi). Si stanno sviluppando anche sistemi che usano SMS, e-mail e

servizi on line per la domiciliazione delle informazioni per le imprese, specie quelle che prevedono la definizione di contatti tra datori di lavoro e individui in cerca di lavoro, ma anche l'invio di *newsletter* informative, rapporti di monitoraggio sugli andamenti del mercato del lavoro, e altre sezioni informative speculari a quelle per i disoccupati. L'estensione di questi strumenti è favorita dal processo di rinnovamento dei SIL locali (per effetto del DM 30 ottobre 2007 con l'obbligo di informatizzazione delle procedure di gestione dei dati amministrativi), sempre più *multi-channel oriented*.

Sul versante, invece, dell'interazione istituzionale, la legislazione anti-crisi del periodo 2008-2010 ha reso indispensabile una circolazione strutturata e continua di informazioni in merito; le amministrazioni titolari di politiche attive e passive per poter agire tempestivamente devono poter contare su una contiguità di azione su medesimi *target* individuati dalla normativa, che può essere meglio espletata attraverso l'accesso alle reciproche banche dati.

Il supporto ai *jobseekers* nell'utilizzo di *on line services* risulta, comunque, ancora troppo contenuto in tutto il Paese, salvo che per servizi marcatamente *web-oriented*, come Eures. In questo caso nel 66% dei Centri per l'impiego (356 su 537) è presente personale dedicato al supporto nell'utilizzo dei servizi on line (portale comunitario, ecc.).



I servizi erogati nei confronti dell'utente-impresa

Le imprese e i datori di lavoro in genere rappresentano un'utenza particolare per i servizi per l'impiego, poiché con essi non si configura un rapporto regolato dalla normativa, quanto piuttosto dalla *governance* territoriale del mercato del lavoro. Fanno eccezione specifici disposti normativi che vincolano il datore di lavoro a precisi adempimenti (come quelli prescritti dalla legge del 12 marzo 1999, n. 68, sul collocamento obbligatorio dei disabili). Eppure, laddove non sono stati strutturati e consolidati raccordi col sistema produttivo locale, i servizi alle persone risultano indeboliti perché spesso privi della necessaria finalizzazione. È dunque evidente la necessità di stabilire relazioni stabili col territorio, di attivare servizi di collegamento con le imprese in termini di rilevazione dei fabbisogni e di copertura degli stessi, di guadagnare sul campo credibilità e attenzione, fare in modo che le imprese possano considerarsi utenti a tutti gli effetti.



Nell'ambito dei contesti che sono riusciti a rafforzare e personalizzare l'area dei servizi alle imprese, come si verifica in alcune province, è risultata utile la formalizzazione del rapporto tra il Centro per l'impiego e le stesse aziende sotto forma di piano di azione aziendale, una convenzione che definisce la relazione tra datore di lavoro e Centro per l'impiego. Generalmente a questo tipo di rapporto corrisponde un'attività rilevante svolta dall'ufficio marketing per la pianificazione annuale degli interventi in azienda, la redazione della "scheda aziendale" sulle sue principali caratteristiche (attività, mercati di riferimento, competenze professionali, canali di reclutamento), la creazione di un portafoglio di aziende privilegiate presso ogni Centro per l'impiego, la condivisione di tutte le informazioni utili per la preselezione e la somministrazione di questionari di *customer satisfaction* a un campione significativo di aziende contattate e/o convenzionate.

Una prassi che si sta facendo sempre più frequente è quella della sottoscrizione di appositi protocolli di intesa o accordi quadro tra i servizi pubblici e privati del lavoro, le scuole e università, le associazioni maggiormente rappresentative delle parti datoriali e sindacali, compresi gli enti bilaterali, gli enti di formazione che operano sul territorio per il rilancio dell'occupazione a livello locale. Tali accordi prevedono lo scambio di servizi tra i soggetti cofirmatari come per esempio la pubblicazione delle *vacancies* delle aziende sui siti e le bacheche dei servizi per l'impiego pubblici e privati, *vacancies* che gli stessi servizi per l'impiego devono obbligatoriamente riversare in Cliclavoro, il portale che rende fruibili i dati della Borsa continua nazionale del lavoro; l'offerta di consulenza informativa gratuita da parte dei servizi pubblici ai datori di lavoro circa le nuove tipologie contrattuali, gli incentivi, i *curricula* dei soggetti percettori di forme di sostegno del reddito, la formazione offerta sul territorio, i dati degli Osservatori del mercato del lavoro provinciali, ecc.; la pubblicazione dei programmi dei corsi di formazione offerti dagli enti accreditati a livello regionale con sede sul territorio; lo scambio di informazioni sugli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore per l'orientamento verso i settori/professioni maggiormente richiesti dal mercato locale (diffondendo ad esempio i dati della rilevazione trimestrale Excelsior di Unioncamere e Ministero del Lavoro).

Come già richiamato sono pochissime le imprese che ricorrono ai servizi per l'impiego (pubblici e privati) per le attività di selezione e *matching*. I canali informali di reclutamento sono ancora i preferiti dalle imprese italiane per le quali la conoscenza diretta del soggetto costituisce il principale canale d'incontro con l'offerta, quando non intervengono le segnalazioni dirette da parte di conoscenti e fornitori. Più frequente il ricorso da parte delle aziende

di dimensioni maggiori alle banche dati interne che consentono di gestire le diverse candidature raccolte nel tempo attraverso canali informali e diretti.

Tra i servizi erogati dai Centri per l'impiego pubblici alle imprese citiamo³: la consulenza, prevista dall'85% dei Centri per l'impiego (con un divario di dieci punti percentuali tra nord e sud del Paese); i servizi di informazione e consulenza alle imprese (su normativa, adempimenti, mercato del lavoro, offerta formativa) offerti dall'84,5% dei Centri per l'impiego che presentano diversi livelli di attivazione sul territorio nazionale e un diverso ventaglio di modalità; i servizi obbligatori informatizzati, quali ad esempio le procedure di comunicazione obbligatoria, che al 2008 erano attivate dal 73% dei Centri per l'impiego. Con riferimento agli altri servizi (non obbligatori), oltre l'83% copre il versante informativo di carattere normativo-procedurale senza rilevanti distinzioni territoriali; tale percentuale scende per i servizi più specifici, quali quelli relativi al mercato del lavoro (67% su base nazionale) e alla formazione professionale (64,6%). I servizi di analisi, progettazione e accompagnamento alle imprese nei processi di riconversione o nelle procedure di *outplacement* rappresentano un livello più avanzato di servizi specifici alle imprese, disponibile in poco più della metà dei Centri per l'impiego. In particolare, resta un divario nord e sud in merito alle sollecitazioni delle *vacancies* presso le imprese (10 punti percentuali) e alla progettazione di azioni di riqualificazione/ricollocazione dei lavoratori in mobilità (oltre 15%). L'effettuazione del servizio di analisi dei fabbisogni dell'impresa è presente invece in modo piuttosto uniforme su tutto il territorio nazionale, ma fattivamente interessa solo un terzo dei Centri per l'impiego totali.



Collaborazione pubblico-privato nei servizi per il lavoro

Le motivazioni per una più stretta collaborazione tra soggetti pubblici e privati nel mercato del lavoro sono raccolte nelle pagine precedenti: assistenza nella riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori disoccupati, sostegno nell'ingresso nel mondo del lavoro di giovani e donne, perfezionamento delle transizioni scuola-lavoro, potenziamento dei centri di orientamento scolastici e universitari, ecc. sono solo alcuni degli esempi.

Tuttavia, in primo luogo, è necessario conseguire un miglioramento generale dei processi d'intermediazione, fortemente compromessi dalla scarsa effi-

³ Dati tratti dal "Monitoraggio Spi 2008", ISFOL, 2010.



cienza dell'intermediazione formale di lavoro, causa di un impoverimento complessivo del mercato del lavoro a livello locale e nazionale.

Il limitato ricorso ai canali formali d'intermediazione da parte di singoli e imprese sarebbe dovuto soprattutto alla scarsa conoscenza reciproca dei due interlocutori (servizi per l'impiego e imprese), quindi al numero troppo elevato di soggetti da servire rispetto agli operatori disponibili nei Centri per l'impiego pubblici e, infine, al numero ancora troppo esiguo di agenzie per il lavoro e relative sedi territoriali effettivamente operative.

Come afferma Oliveri, “potenzialmente i numeri sommando le risorse umane ed organizzative pubbliche a quelle private, che consentirebbero una politica pubblica di regolazione del mercato del lavoro operando in modo da favorire il ricorso ai canali formali in via prevalente, vi sarebbero. Mancano gli strumenti per procedere in tal senso. In una parola occorre realizzare politiche di collaborazione tra soggetti pubblici e privati (...) nella sussistenza di standard di servizio fissati legislativamente (...) per stabilire quali servizi erogare, con quali modalità e quali livelli di risultato da garantire in modo certo ed eguale per tutti”⁴. Obiettivo deve essere quello di realizzare condizioni paritarie nel trattamento di cittadini e imprese da parte dei servizi pubblici e privati, determinare costi certi dei servizi, individuare le specifiche tecniche in base alle quali soggetti pubblici possano affidare dei servizi a quelli privati.

Gli stessi regimi di autorizzazione e accreditamento come visto in precedenza (articoli 4 e 7 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276) possono costituire la base per i primi accordi di collaborazione in quanto i soggetti privati e autorizzati possono svolgere le medesime attività dei servizi pubblici per l'impiego (ad eccezione dell'accertamento dello stato di disoccupazione e della DID).

Nel recente passato, ad esempio, in Regione Lombardia il sistema delle doti del programma LaborLab ha risolto a monte il problema della concorrenza tra pubblico e privato affidando al lavoratore disoccupato un sostegno al reddito (dote) da utilizzare per gli interventi di politica attiva del lavoro indifferentemente presso i servizi pubblici o privati accreditati che avevano prenotato in precedenza un certo numero di interventi di accompagnamento e formazione da erogare a soggetti disoccupati (massimo 15 per provincia/servizio), a fronte di un compenso regionale per l'intervento realizzato. La scelta lasciata in capo ai lavoratori ha comportato una selezione “naturale” degli

⁴ L. Oliveri, *Ruolo dei servizi pubblici per l'impiego e collaborazione con i privati. Servono, e a cosa, i Centri per l'impiego*, Working paper ADAPT, 21 settembre 2009.

operatori che erano in grado di garantire la migliore riuscita occupazionale degli utenti. Poiché tale modello non prevede una collaborazione pubblico-privato non è necessaria la fase di profilazione e selezione volta a ridurre al minimo il numero di soggetti per i quali mettere in atto politiche attive del lavoro che, come detto in precedenza, deve essere realizzata da un soggetto pubblico e comunque non interessato ai ricavi che possono derivare dall'intermediazione di un soggetto svantaggiato/disoccupato percettore di un sostegno al reddito.

Un sistema simile è stato attivato in Veneto nella complessa gestione degli ammortizzatori sociali in deroga previsti dall'accordo Stato-regioni del febbraio 2009 e successive integrazioni. La differenza con il sistema delle doti lombarde consiste nell'aver totalmente liberalizzato l'erogazione degli interventi di politica attiva, lasciando liberi i percettori di cassa integrazione straordinaria in deroga di utilizzare la loro dote con i servizi ritenuti più attivi nella capacità di ricollocazione.

Una tipologia di raccordo tra servizi pubblici e privati potrebbe essere quella prefigurata dall'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ma necessita di un sistema di cooperazione strutturata al fine di poter beneficiare del co-finanziamento pubblico/privato derivante dalla abilità delle agenzie per il lavoro che fanno somministrazione, di intermediare lavoratori svantaggiati in grossi numeri. Le agenzie in questo caso si trovano ad essere attori sociali nel mercato del lavoro, a fronte ovviamente di un compenso (pubblico), potendo assumere lavoratori svantaggiati, non percettori di ammortizzatori sociali, derogando all'obbligo di assegnare loro un trattamento economico e normativo non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'impresa ospitante a parità di mansioni svolte, a condizione che l'agenzia del lavoro li assuma per minimo 6 mesi. La seconda possibilità, molto utilizzata nell'attuale periodo di crisi, è quella di assumere lavoratori percettori di ammortizzatori sociali e di detrarre dal loro compenso la parte eventualmente percepita a titolo di indennità di mobilità, di disoccupazione (ordinaria e speciale), o di altra forma di sostegno del reddito che spettasse nel caso di disoccupazione o inoccupazione. Nel corso del 2011 grazie a questa tipologia di collaborazione con le agenzie del lavoro è stato possibile ricollocare al lavoro ben 70mila lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga (dati diffusi dalle agenzie per il lavoro).

La strada che è stata intrapresa della collaborazione vantaggiosa tra servizi pubblici e privati dovrà essere migliorata e ampliata negli scopi al fine di consentire il reinserimento nel mercato del lavoro di coloro che colpiti dalla crisi economica ne sono usciti e non riescono a rientrarvi a causa della contrazio-



ne dei posti di lavoro e della riduzione della liquidità delle imprese da investire nello sviluppo di nuove produzioni.

L'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dovrà essere riletto nelle opportunità offerte, alla luce delle modifiche introdotte al sistema degli ammortizzatori sociali e delle altre forme di sostegno al reddito dalla Riforma Fornero.

80

Altre forme di collaborazione potrebbero essere individuate nella gestione delle fasi di bilancio delle competenze, riqualificazione e ricollocazione nel mercato del lavoro dei lavoratori coinvolti nelle gravi crisi industriali, avvalendosi laddove possibile anche delle risorse comunitarie disponibili, come nel caso del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) che finanzia interventi di politica attiva del lavoro per la ricollocazione di lavoratori e lavoratrici posti in esubero dalle aziende costrette a chiudere o a ridurre il personale a causa della globalizzazione. Tali interventi potrebbero vedere coinvolti anche gli enti bilaterali cui afferiscono le aziende interessate dai tagli di personale o quelli delle aziende dove gli stessi si ricollocano.

Un ulteriore spazio di collaborazione, che potrebbe aprirsi nel prossimo futuro tra servizi pubblici e privati, è quello disegnato dall'articolo 27 comma 7 del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, così come convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (cosiddetto decreto sviluppo), che prevede l'elaborazione da parte dei ministeri competenti (lavoro e sviluppo economico) di misure volte a favorire il ricollocamento professionale dei lavoratori interessati da interventi di riconversione e riqualificazione delle imprese delle aree di crisi industriale complessa (quelle che sono destinatarie delle risorse degli ex patti territoriali e contratti di programma).

La riforma del lavoro e la collaborazione pubblico-privato nel mercato del lavoro

Infine appare opportuno rammentare quanto previsto dalla riforma del lavoro in merito al ruolo primario della concertazione tra Stato e regioni nel rinnovamento delle politiche attive del lavoro, affinché queste si adattino alle mutate condizioni del contesto economico e favoriscano effettivamente il miglioramento dell'occupabilità delle persone.

La riforma prefigura altresì l'attivazione di patti di mutua responsabilità/obbligazione tra gli enti che offrono servizi per il lavoro, i lavoratori e i datori di lavoro, finalizzati a contrastare abusi e disincentivi connessi con l'operare dei sussidi al reddito (tra i quali la nuova ASPI), non limitando l'inter-

vento pubblico e privato a mettere a disposizione servizi (che potrebbero non essere forniti a tutti a condizioni adeguate in una logica di libero mercato), ma imponendo specifici interventi concreti per prevenire possibili abusi e derive di emarginazione.

Il rinnovamento dei servizi per l'impiego abbozzato dalla legge 28 giugno 2012, n. 92, deve discendere dalla riorganizzazione delle strutture che li offrono, dalla definizione di una *governance* del sistema secondo standard nazionali di riferimento e livelli essenziali di servizio (LES) omogenei che consentano ai centri pubblici per l'impiego di erogare direttamente o esternalizzare ad agenzie private i servizi in parola.

I livelli essenziali di servizio, o delle prestazioni, già illustrati nelle pagine precedenti (v. cap. 3) sono fissati dall'art. 4 comma 33 della Riforma del lavoro, che va a modificare sostanzialmente anche la rubrica dell'art. 3 del D.lgs. 181/2000 (ora "Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego"). I LES impongono modalità e tempi ben precisi alle azioni di politica attiva che i Centri pubblici per l'impiego devono garantire a coloro che usufruiscono di ammortizzatori sociali, per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito. Tuttavia, come segnala L. Oliveri in un recente articolo, il legislatore immaginando "un sistema fortemente orientato a risultati misurabili" che premia i servizi più efficienti, anche attraverso la previsione di una premialità nel concorso all'utilizzo delle risorse comunitarie disponibili, non ha apparentemente "stimato l'oggettiva sostenibilità degli obiettivi proposti"⁵.

Non solo. Il comma 36 del medesimo articolo prevede che l'erogazione di tali servizi sia monitorata per verificarne la rispondenza ai requisiti fissati (misura non inferiore ai livelli definiti), e che a realizzare tale monitoraggio siano gli stessi Centri per l'impiego incaricati di inserire, nella banca dati telematica che l'INPS deve realizzare entro il mese di giugno 2013 e mettere a disposizione dei servizi competenti (comma 35 art. 4), tutti i dati concernenti le azioni di politica attiva e di attivazione svolte nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali in uscita. In tal modo i Centri per l'impiego sono indirettamente sottoposti a una valutazione della propria performance realizzativa sia dal punto di vista dei tempi di attuazione dei servizi previsti dai LES, sia da quello della varietà delle politiche attive offerte sia, infine, dalla puntualità d'imputazione dei dati di monitoraggio nella banca dati dell'INPS.

⁵ L. Oliveri, *Obiettivi velleitari per i servizi per l'impiego*, in *La Voce*, 29 agosto 2012.





In merito a quest'ultima, tuttavia, preme sottolineare come per realizzare una possibile *governance* pubblico-privato nell'ottica della riforma sarà essenziale garantire quanto non realizzato se pur previsto dalla Riforma Biagi, ossia, la messa a sistema di una dorsale informativa unica e l'utilizzo di flussi informativi che riguardino i percorsi lavorativi dei singoli cittadini (fascicolo permanente), non solo i dati di coloro che percepiscono forme di sostegno al reddito (banca dati percettori dell'INPS), ma soprattutto quelli provenienti dai sistemi informativi del lavoro delle regioni per garantire la migliore convergenza tra politiche passive e attive.

Rimane inoltre da chiarire chi avrà la responsabilità dell'attuazione della riforma nei Centri per l'impiego. Essi sono attualmente una funzione in capo alle province, ma la fase di riordino che tocca questi enti avviata con la *spending review* (Titolo IV del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modifiche dalla legge 7 agosto 2012, n. 135) non li ricomprende più tra le loro competenze e funzioni, senza tuttavia indicare quale ente territoriale deve subentrare nella loro organizzazione e gestione, se la regione o i comuni.

Ma questo dovrà essere oggetto di specifici accordi in sede di Conferenza Unificata e, considerato il periodo di crisi, sarebbe opportuno che la difesa dei sistemi locali del lavoro non prevalessse sulla necessità di costruire sistemi locali basati sulla collaborazione pubblico-privata a sostegno delle eventuali carenze di personale e competenze nei servizi pubblici per l'impiego e, al contempo, un sistema centrale moderno ed efficiente per lo scambio di flussi di dati sul lavoro, l'intermediazione, le politiche attive e passive attuate nei territori ai fini del monitoraggio costante delle politiche del lavoro promosse nei territori e le strategie dell'occupazione decise ai livelli comunitario e nazionale.

P. ICHINO, *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, De Donato ed., 1982.

E. MANDRONE, D. RADICCHIA, *La ricerca di lavoro: i canali di intermediazione e i Centri per l'impiego*, Collana Studi ISFOL, numero 2011/2, dicembre 2011.

L. OLIVERI, *Ruolo dei servizi pubblici per l'impiego e collaborazione con i privati. Servono, e a cosa, i Centri per l'impiego*, Working paper ADAPT, 21 settembre 2009.



CAPITOLO 5

I servizi per l'inserimento lavorativo dei lavoratori disabili

di Stefania Laudisio*



Nel quadro della riforma dei servizi pubblici per l'impiego, tracciata dal decreto legislativo del 23 dicembre 1997, n. 469, improntata al superamento del monopolio pubblico del collocamento e al decentramento a livello locale della gestione dei servizi, anche il servizio di collocamento dei lavoratori disabili risente del cambiamento verso le politiche attive del lavoro.

La legge 12 marzo 1999, n. 68 recante "Norme per il diritto al lavoro dei disabili" supera l'ottica assistenzialistica e coercitiva della precedente disciplina per adottare la logica di promozione dell'inserimento e dell'integrazione socio-lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro, con l'obiettivo di valorizzare le potenzialità della persona all'interno del contesto lavorativo.

Il principio di fondo della nuova normativa è l'attuazione del collocamento mirato, inteso come l'insieme degli "strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto attraverso analisi dei posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzione dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali"¹.

La legge ha valorizzato la collaborazione tra attori istituzionali e attori sociali prevedendo espressamente che i servizi per l'inserimento lavorativo dei disabili siano svolti "in raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio"², nella logica di creare un'efficace sinergia.

Si punta su un sistema dei servizi per l'inserimento lavorativo in un'ottica di rete, attraverso la cooperazione di tutti gli attori, ovvero i servizi per l'impiego, il sistema della formazione e dell'istruzione, il sistema socio-sanitario.

* Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si occupa dell'attività di indirizzo e coordinamento per l'inserimento lavorativo dei soggetti diversamente abili, della promozione dell'occupazione femminile e delle pari opportunità nel lavoro.

¹ Articolo 2 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

² Articolo 6 della legge 12 marzo 1999, n. 68.



Un ruolo determinante viene svolto dagli uffici competenti³, che sono chiamati ad erogare i servizi per l'inserimento lavorativo sia alle persone con disabilità, sia ai datori di lavoro.

Si tratta di servizi che si sostanziano, oltre che negli adempimenti amministrativi previsti dalla normativa (tenuta delle liste, rilascio delle autorizzazioni, esoneri), anche nel coinvolgimento e nell'accompagnamento degli utenti/clienti (disabili e datori di lavoro) in un percorso finalizzato ad un inserimento lavorativo che risponda alle esigenze di entrambi i soggetti coinvolti.

I servizi per i disabili

La legge 68 del 1999 prevede che le persone disabili⁴, prive di lavoro ed immediatamente disponibili allo svolgimento di una attività lavorativa, si iscrivono nell'elenco con graduatoria unica, tenuto sulla base del punteggio risultante dagli elementi e dai criteri stabiliti dalle regioni e dalle province.

Per ogni persona viene redatta una apposita scheda, in cui sono annotate le capacità lavorative, le abilità, le competenze e le inclinazioni, nonché la natura e il grado della minorazione.

La valutazione delle residue capacità lavorative è affidata al comitato tecnico, composto da funzionari ed esperti del settore sociale, medico legale e rappresentanti dei servizi per l'impiego.

In relazione a queste, il comitato definisce gli strumenti e le modalità operative per l'inserimento mirato.

Nell'ottica di valorizzare le potenzialità della persona, si colloca anche l'accertamento delle condizioni di disabilità, volto ad individuare la capacità globale della persona disabile, attraverso la formulazione della diagnosi funzionale, che si basa su dati anamnestico-clinici e su informazioni relative all'ambiente, alla situazione familiare, alla scolarità, al lavoro.

Sulla base della valutazione globale della persona con disabilità, la commissione di accertamento predisponde una relazione in cui formula suggerimenti

³ Gli organismi individuati dalle regioni ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

⁴ Articolo 1, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68:

- Persone affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e portatori di handicap intellettivo con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%;
- Persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33%;
- Persone non vedenti o sordomute (legge 382/1970 e legge 381/1970);
- Persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio con minorazioni ascritte dalla prima all'ottava categoria di cui alle tabelle annesse al D.P.R. 915/1978.

menti per eventuali forme di sostegno e strumenti tecnici necessari per l'inserimento⁵.

Il punto qualificante della normativa è la centralità della persona.

Da un lato, quindi, la valutazione delle capacità del disabile non si esaurisce nella misurazione delle competenze acquisite, ma tiene conto delle caratteristiche di personalità e delle modalità relazionali. Dall'altro, la formulazione del percorso di integrazione lavorativa deve essere coerente con le caratteristiche complessive del disabile che intraprende la ricerca di un posto di lavoro e, dunque, personalizzato.

Quanto più l'inserimento sarà adeguato alle aspettative e capacità lavorative del disabile, tanto più sarà stabile e proficuo.

In base alla relazione conclusiva della commissione di accertamento e alle risultanze della scheda, gli uffici provvedono ad effettuare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

I servizi per i datori di lavoro privati

La normativa prevede per i datori di lavoro che occupano un numero di dipendenti pari o superiore a 15 l'obbligo di assumere soggetti disabili in misura predefinita (c.d. "quota di riserva")⁶.

Tuttavia, il legislatore, nel superare la logica meramente impositiva, individua una serie di strumenti che tengono conto delle condizioni organizzative, delle difficoltà dell'azienda e delle condizioni di attività: il datore di lavoro può, infatti, avvalersi della compensazione automatica, della sospensione degli obblighi di assunzione e dell'esonero parziale.

La compensazione è un meccanismo attraverso il quale i datori di lavoro privati possono assumere in una unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento mirato superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti nelle altre unità produttive.

Il nuovo sistema di compensazione automatica sostituisce quello preceden-

⁵ L'atto di indirizzo e coordinamento in materia di collocamento dei disabili (DPCM del 13 gennaio 2000) delinea un nuovo sistema di accertamento delle condizioni di disabilità.

⁶ Articolo 3, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68. "I datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle loro dipendenze lavoratori appartenenti alle categorie di cui all'articolo 1 nella seguente misura:

- a) 7% dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti;
- b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti;
- c) un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti".



te, che subordinava l'operatività della compensazione territoriale all'autorizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o del competente servizio provinciale⁷.

La sospensione dagli obblighi occupazionali si configura come un'eccezione all'adempimento dell'obbligo di assunzione, limitata al periodo di difficoltà dell'impresa⁸. Opera, infatti, per la durata del trattamento o delle procedure⁹.

Per poter beneficiare della sospensione il datore di lavoro deve presentare apposita comunicazione al servizio provinciale per il collocamento mirato competente sul territorio dove si trova la sede legale dell'impresa, allegando il provvedimento che riconosce la condizione¹⁰.

Diversa è la sospensione temporanea dagli obblighi ove, non essendovi un provvedimento che ammette al trattamento, è soggetta ad autorizzazione per un periodo non superiore a tre mesi, rinnovabile per una sola volta¹¹.

L'esonero parziale rappresenta una esenzione dall'obbligo di assunzione correlata alla sussistenza di speciali condizioni di attività del datore di lavoro¹², subordinata al versamento di un contributo esonerativo per ogni lavoratore non assunto e per tutto il periodo di durata dell'esonero.

L'autorizzazione all'esonero è rilasciata per un periodo di tempo determinato, e fino alla misura percentuale massima del 60% della quota di riserva a seconda della rilevanza delle caratteristiche dell'attività del datore di lavoro, percentuale elevabile all'80% per i datori di lavoro operanti nel settore della

⁷ Articolo 5, comma 8, della legge 12 marzo 1999, n. 68, come modificato dall'articolo 9 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

⁸ Articolo 3, comma 5, della legge 12 marzo 1999, n. 68: Gli obblighi di assunzione sono sospesi per le imprese interessate dal trattamento straordinario di integrazione salariale (articoli 1 e 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni) ovvero che ricorrono ai contratti di solidarietà (articolo 1 del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726) o per la durata della procedura di mobilità (articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni).

⁹ In caso la procedura di mobilità si concluda con almeno 5 licenziamenti, gli obblighi sono sospesi per i sei mesi successivi alla data dell'ultimo licenziamento.

¹⁰ Articolo 4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 2000, n. 333, come modificato dall'articolo 18, comma 3, lettere a) e b) del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, nel testo integrato dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35.

¹¹ Articolo 4, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 2000, n. 333, come modificato dall'articolo 18, comma 3, lettera c) del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, nel testo integrato dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35.

¹² Articolo 3 del decreto ministeriale 7 luglio 2000, n. 357, Regolamento recante "Disciplina dei procedimenti relativi agli esoneri parziali dagli obblighi occupazionali di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68": faticosità della prestazione lavorativa richiesta; pericolosità connaturata al tipo d'attività svolta dall'azienda; particolare modalità di svolgimento dell'attività lavorativa.

sicurezza e vigilanza e del settore del trasporto privato¹³.

I datori di lavoro, entro sessanta giorni dal momento in cui sono tenuti all'assunzione dei lavoratori disabili, devono presentare agli uffici competenti la richiesta di assunzione¹⁴.

La richiesta di avviamento può essere effettuata anche attraverso l'invio telematico del prospetto informativo, che deve contenere il numero complessivo dei lavoratori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva, i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori disabili.

Affinché l'inserimento lavorativo sia un processo personalizzato anche rispetto all'impresa, la legge n. 68 del 1999 indica tra gli strumenti per la concretizzazione dell'inserimento mirato l'"analisi dei posti di lavoro": occorre, pertanto, rilevare informazioni sulle condizioni ambientali e lavorative e sulle caratteristiche delle mansioni richieste.

Inoltrata la richiesta di avviamento o il prospetto informativo, viene effettuato l'incrocio fra domanda e offerta di lavoro.

Incontro domanda/offerta

Gli uffici competenti provvedono all'inserimento lavorativo delle persone disabili favorendo l'incontro tra la soggettività della persona (potenzialità, limiti, conoscenze, competenze) e l'oggettività dell'azienda (caratteristiche ambientali e sociali, strumenti di lavoro, compiti richiesti).

Necessario è, dunque, un confronto tra la valutazione della persona disabile e le informazioni rilevate in azienda.

L'avviamento al lavoro avviene, infatti, nel "posto adatto", individuato attraverso un giusto incontro tra le potenzialità della persona disabile e le qualifiche richieste dall'impresa.

In mancanza di disabili in possesso della qualifica richiesta, tra il datore di lavoro e gli uffici competenti può essere concordato l'avvio di disabili con altra qualifica; la qualifica del disabile da avviare è, pertanto, oggetto di accordo.

¹³ L'art. 5, comma 8-*quinquies*, della legge 12 marzo 1999, n. 68, aggiunto dall'articolo 4, comma 27, lettera c) della legge 28 giugno 2012, n. 92, prevede che al fine di evitare abusi nel ricorso all'istituto dell'esonero degli obblighi di cui all'art. 3 e di garantire il rispetto delle quote di riserva, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza unificata, sono ridefiniti i procedimenti relativi agli esoneri, i criteri e le modalità per la loro concessione e sono stabilite norme volte al potenziamento delle attività di controllo.

¹⁴ Articolo 7, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68: I datori di lavoro possono assolvere all'obbligo di assunzione anche attraverso la stipula di convenzioni.





In caso di impossibilità di avviare i lavoratori con la qualifica richiesta, si procede all'avviamento di disabili in possesso di una qualifica simile a quella richiesta dal datore di lavoro, previo addestramento o tirocinio¹⁵.

L'avviamento presuppone, quindi, il possesso da parte del disabile della qualifica, che potrà essere quella richiesta, quella concordata o quella simile.

Al sistema di avviamento tradizionale si affianca lo strumento convenzionale, privilegiato dal legislatore in quanto consente, da un lato, di agevolare l'approccio del disabile al mondo del lavoro e, dall'altro, di soddisfare le esigenze del datore di lavoro.

La legge 12 marzo 1999, n. 68, supera il sistema incentrato sull'imposizione obbligatoria di assunzione a carico dei datori di lavoro per passare ad una modalità di inserimento consensuale.

Il nuovo quadro normativo presuppone, infatti, una partecipazione condivisa tra uffici competenti e datore di lavoro.

La normativa detta una disciplina specifica di singoli tipi di convenzioni, volte all'assunzione del disabile, ma diversificate in relazione alle finalità perseguite:

- convenzioni di programma;
- convenzioni di integrazione lavorativa;
- convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative;
- convenzioni di inserimento lavorativo.

L'accordo tra Ministero del Lavoro, regioni, province autonome, comuni e comunità montane nella seduta della Conferenza Unificata del 22 febbraio 2001, regola in termini generali la stipula delle convenzioni.

Le convenzioni di programma¹⁶ sono strumenti per pianificare gli ingressi nel mercato del lavoro delle persone con disabilità.

Si caratterizzano per la flessibilità dei contenuti: con le stesse si stabiliscono, da un lato, i tempi dell'inserimento lavorativo, dall'altro, le modalità delle assunzioni che il datore di lavoro si impegna ad effettuare che, a titolo esemplificativo, vengono indicate nella facoltà di chiamata nominativa, nello svolgimento di tirocini con finalità formative e di orientamento, nell'assunzione con contratti di lavoro a termine, nello svolgimento di periodi di prova più ampi di quelli previsti dal contratto collettivo.

Le convenzioni di integrazione lavorativa¹⁷ sono finalizzate all'avviamento

¹⁵ Articolo 7, comma 6, del D.P.R. 10 ottobre 2000, n. 333.

¹⁶ Articolo 11, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68.

¹⁷ Articolo 11, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n. 68.

di disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario.

Il riferimento al concetto di integrazione evidenzia la necessità del reciproco adattamento tra il disabile e il contesto produttivo, che deve essere favorito attraverso la previsione sia di forme di sostegno, di consulenza e di tutoraggio da parte dei servizi regionali o dei centri di orientamento professionale, sia di verifiche periodiche da parte degli enti pubblici incaricati delle attività di sorveglianza e controllo.

Pertanto, queste convenzioni perseguono non soltanto lo scopo di agevolare l'accesso al lavoro del disabile, ma anche di seguirlo nel processo di integrazione nell'organizzazione del datore di lavoro.

Le convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative¹⁸ consentono l'inserimento temporaneo dei lavoratori disabili presso i soggetti ospitanti (le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, le imprese sociali di cui al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, i disabili liberi professionisti, i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione) ai quali i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro.

Il lavoratore disabile, assunto a tempo indeterminato dal datore di lavoro (con conseguente computabilità ai fini dell'adempimento dell'obbligo di assunzione), è impiegato presso i soggetti ospitanti con oneri retributivi, previdenziali e assistenziali a carico di questi ultimi, per tutta la durata della convenzione, che non può eccedere i dodici mesi, prorogabili di ulteriori dodici mesi.

Onere del datore di lavoro è la descrizione del piano personalizzato di inserimento lavorativo.

La funzione della convenzione è, dunque, quella di consentire al lavoratore disabile un periodo di lavoro in un ambiente (quello del soggetto ospitante) in cui è più facile superare le iniziali difficoltà di inserimento e di adattamento al lavoro.

I soggetti ospitanti possono, infatti, rappresentare un punto di passaggio ove rafforzare la professionalità o sperimentare l'inserimento lavorativo.

Le convenzioni di inserimento lavorativo¹⁹ sono finalizzate all'assunzione di *persone disabili, che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di*

¹⁸ Articolo 12, della legge 12 marzo 1999, n. 68, come sostituito dall'articolo 1, comma 37, della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

¹⁹ Articolo 12-bis, della legge 12 marzo 1999, n. 68, introdotto dall'articolo 1, comma 37, della legge 24 dicembre 2007, n. 247.





inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, da parte dei soggetti destinatari (le cooperative sociali di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, e loro consorzi; le imprese sociali di cui all'articolo 2, comma 2, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155; i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo di assunzione di cui all'articolo 3, comma 1), ai quali i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro.

La stipula della convenzione è ammessa esclusivamente a copertura dell'aliquota d'obbligo e, in ogni caso, nei limiti del 10% della quota di riserva.

La durata delle convenzioni di inserimento lavorativo non può essere inferiore a tre anni.

Alla scadenza della convenzione, il datore di lavoro committente può assumere il lavoratore disabile con contratto a tempo indeterminato mediante chiamata nominativa, ovvero rinnovare la convenzione una sola volta per un periodo non inferiore a due anni.

Uno specifico meccanismo di inserimento lavorativo è stato introdotto dall'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276²⁰.

I servizi competenti per il collocamento mirato possono, infatti, stipulare convenzioni quadro su base territoriale con le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*) della legge 8 novembre 1991, n. 381, e loro consorzi, aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti.

Pertanto, a fronte del conferimento delle commesse, le imprese aderenti alle convenzioni quadro possono computare, nei limiti massimi previsti nella convenzione quadro, i lavoratori disabili che presentano particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario inseriti nelle cooperative sociali.

La copertura della quota d'obbligo "è subordinata all'adempimento degli obblighi di assunzione di lavoratori disabili ai fini della copertura della restante quota d'obbligo a loro carico determinata ai sensi dell'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68"²¹.

Oltre alle convenzioni sopra descritte, il legislatore prevede una tipologia di

²⁰ Abrogato dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247, e ripristinato dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

²¹ Articolo 14, comma 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

convenzioni attraverso le quali “*Gli uffici competenti promuovono ed attuano ogni iniziativa utile a favorire l’inserimento lavorativo dei disabili*”²².

Tali convenzioni non sono immediatamente finalizzate all’inserimento: infatti, parte della convenzione non sono i destinatari dell’obbligo, ma “*Soggetti pubblici e privati idonei a contribuire alla realizzazione degli obiettivi*” della legge 68/99.



I servizi per i datori di lavoro pubblici

Anche per i datori di lavoro pubblici la normativa ha previsto lo strumento della compensazione territoriale per tenere conto della loro organizzazione: possono, infatti, essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in un’unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima regione²³.

Quanto all’inserimento lavorativo delle persone disabili, l’assunzione per le categorie ed i profili per cui è richiesto il solo requisito della scuola dell’obbligo avviene mediante avviamento. In particolare, le assunzioni obbligatorie da parte delle amministrazioni pubbliche, aziende ed enti pubblici dei soggetti diversamente abili, avvengono per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere.

Gli uffici competenti avviano i soggetti disabili alla prova tendente ad accertare l’idoneità a svolgere le mansioni secondo l’ordine di graduatoria²⁴.

L’assunzione per le categorie ed i profili per cui è richiesto il requisito superiore alla scuola dell’obbligo avviene mediante procedure selettive.

Per le assunzioni tramite procedure selettive i lavoratori disabili iscritti nell’elenco²⁵ hanno diritto alla riserva dei posti nei limiti della complessiva quota d’obbligo e fino al 50% dei posti messi a concorso²⁶.

I bandi di concorso devono prevedere speciali modalità di svolgimento

²² Articolo 11, comma 5, della legge 12 marzo 1999, n. 68.

²³ Articolo 5, comma 8-ter, della legge 12 marzo 1999, n. 68, aggiunto dall’articolo 9, comma 1, lettera b) del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

²⁴ Articolo 32, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487.

²⁵ Presupposto per partecipare alla riserva è il possesso dello stato di disoccupazione, requisito necessario per l’iscrizione.

²⁶ Articolo 7, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68.



delle prove di esame per consentire ai disabili di concorrere in condizioni di parità con gli altri candidati²⁷.

I disabili che abbiano conseguito idoneità nei concorsi pubblici possono essere assunti anche se non versino in stato di disoccupazione e oltre il limite dei posti ad essi riservati nel concorso²⁸.

L'articolo 39 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, consente alle amministrazioni pubbliche di promuovere o proporre programmi di assunzione ai sensi dell'articolo 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

Pertanto, i datori di lavoro pubblici possono adempiere all'obbligo di assunzione dei lavoratori disabili attraverso la stipula delle convenzioni.

Le convenzioni sono improntate a criteri di trasparenza delle procedure di selezione dei soggetti segnalati dai servizi competenti, tenendo conto delle necessità e dei programmi di inserimento mirato²⁹.

Con l'intesa in sede di Conferenza unificata del 16 novembre 2006 in materia di diritto al lavoro dei disabili, in attuazione dell'articolo 11 della legge 12 marzo 1999, n. 68, e dell'articolo 39 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono state disciplinate le assunzioni dei lavoratori disabili attraverso l'attivazione di tirocini finalizzati all'assunzione a tempo indeterminato.

ISAE, Istituto di studi e analisi economica, *La riforma dei servizi per l'impiego*, tratto da: Rapporto Annuale 2004 sull'attuazione del Federalismo, febbraio 2004.

ISFOL, *Monitoraggio dei Servizi per l'impiego*, Roma, 2008.

ITALIA LAVORO, *Servizi per l'impiego e collocamento mirato delle persone con disabilità*, Quaderni spinn, 2003.

M. CINELLI E P. SANDULLI, *Diritto al lavoro dei disabili - Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Giappichelli, Torino, 2000.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Quinta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68, Norme per il diritto al lavoro dei disabili, anni 2008-2009*.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Quarta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68, Norme per il diritto al lavoro dei disabili, anni 2006-2007*.

P. OLIVELLI E M. TIRABOSCHI, *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005.

²⁷ Articolo 16, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68.

²⁸ Articolo 16, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68.

²⁹ Articolo 7, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 2000, n. 333.



CAPITOLO 6



Approccio metodologico al tema: servizi per il lavoro e politiche per lo sviluppo locale

La grave crisi che sta attraversando il modello produttivo e sociale del Paese, ha già influenzato molte scelte del *policy maker*; non v'è dubbio, tuttavia, che, nel tempo, una delle aree su cui complessivo dovrà risultare il ripensamento dello strumentario di intervento sarà proprio quella delle politiche per l'impiego – un termine che già per sé andrebbe sostituito con politiche per il lavoro, atteso che negli anni a venire la questione sarà sempre più legata a creare occupazione con una logica non assistenziale, ancor prima che a supportare l'incrocio tra domanda ed offerta di lavoro.

Rispetto ai paradigmi di intervento ad oggi maggiormente diffusi, l'emergere di squilibri strutturali in questi anni costringerà a ripensare le politiche occupazionali non disgiunte da quelle per lo sviluppo locale.

Tale ripensamento cambierà profondamente anche il livello di integrazione tra obiettivi che l'attore pubblico sarà chiamato a gestire contemporaneamente:

1. anzitutto, in una logica di *governance* multi-livello, richiamando sia la responsabilità dei decisori centrali a definire con chiarezza politiche industriali e strumenti generali di supporto alla creazione di impresa e all'occupazione, che l'esigenza che gli amministratori locali si facciano carico dell'implementazione e del monitoraggio delle medesime;
2. quindi, puntando ad alimentare e valorizzare un sistema informativo integrato e continuo su competenze, opportunità professionali e di mercato, risorse disponibili, che serva a ispirare e tarare gli strumenti pubblici e privati esistenti, in una logica di prossimità rispetto all'utenza, con una logica di riuso e diffusione delle migliori pratiche a livello nazionale;

* Collabora con Formez PA e altre amministrazioni in Italia da più di dieci anni. Ha maturato una specializzazione nell'ambito della scienza dei servizi e dell'e-governance.



3. infine, invertendo il rapporto tra politiche attive e politiche passive a favore delle prime, orientandole esclusivamente a creare le precondizioni per l'adesione agli scenari positivi di sviluppo del mercato del lavoro e favorendo concretamente, con le seconde, non tanto il mantenimento di un reddito minimo e dello stato di disoccupazione, quanto piuttosto una vera mobilità professionale e geografica.

Questo contributo intende suscitare una prima riflessione, muovendosi su due filoni al momento paralleli e tentando, sul finire, una sintesi. La prima delle aree è quella relativa all'analisi di quali possano essere le politiche per lo sviluppo locale più adeguate rispetto al tentativo di promuovere una crescita con occupazione; la seconda è quella di una veloce disamina delle migliori esperienze in termini di servizi innovativi per l'impiego presenti sul territorio nazionale. La sintesi dovrebbe essere rappresentata dal tentativo di far emergere, ove esistente, quali elementi possano assicurare un raccordo efficace tra sviluppo locale e politiche del lavoro.

Politiche per una crescita con occupazione

Occorre immaginare due grandi alvei che ispirano le politiche per una crescita con occupazione. Il primo è relativo a Europa 2020; il secondo alle spinte che la crisi sta dando alle amministrazioni di prossimità nel ripensare il proprio posizionamento rispetto alle politiche per lo sviluppo e, quindi, per il lavoro.

Il primo dei due temi è affrontabile più didascalicamente¹, essendo chiaro l'obiettivo del legislatore europeo: promuovere non solo una crescita più elevata dell'economia, ma associarla anche ad un elevato livello occupazionale, così da favorire la coesione di natura economica, sociale e territoriale.

Gli strumenti con cui l'Unione europea intende perseguire questo obiettivo sono diversi:

- un ruolo particolare è rivestito dalle politiche attive, con l'obiettivo di dar vita ad un'agenda per nuove competenze e nuovi lavori, in grado di fornire supporto alle persone per adeguarsi alle continue evoluzioni del mercato del lavoro;
- un altro elemento chiave è rappresentato dalla *flexicurity*, intesa come capa-

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/inclusive-growth/index_it.htm

- cità di condizionare la sicurezza sociale a forme più forti di flessibilità;
- un ulteriore elemento di fortissima criticità è rappresentato dalla esigenza di incidere su tre variabili: la creazione di nuovi posti di lavoro, con particolare riferimento a lavoro autonomo ed occupazione giovanile; una spinta ad un migliore bilanciamento tra retribuzioni, imposte e redditività dell'attività lavorativa.



Il perseguimento di tali obiettivi passa ovviamente per un complesso insieme di interventi, la cui responsabilità non può che essere condivisa anche tra differenti livelli di governo, ma che certo ha nell'anello dello sviluppo locale una cinghia di trasmissione importantissima, nella misura in cui, per attuare nel concreto tale strategia, divenga indispensabile:

1. rivalorizzare il proprio territorio dal punto di vista produttivo ed occupazionale;
2. creare un contesto favorevole ai cittadini-consumatori, in termini redistributivi e di accesso a beni e servizi pubblici e privati;
3. garantire un elevato livello di efficienza e di efficacia della macchina pubblica, oltre che di integrabilità con i soggetti privati.

In particolare, l'unica opzione di *policy* che consenta di realizzare una crescita con occupazione passa per la capacità di legare strettamente interventi sul versante imprenditoriale con quelli più propriamente connessi alla disponibilità di una piattaforma di servizi e alla realizzazione di servizi per l'impiego sia relativamente alle politiche attive che a quelle passive. Dal punto di vista delle politiche di sviluppo locale, possiamo provare a immaginare, in particolare, due *driver*:

1. creare un ecosistema diffusamente adatto al capitale di rischio, come unica alternativa all'occupabilità connessa alla sola committenza pubblica, semi-istituzionale o legato alla presenza di aziende medio-grandi;
2. favorire la reale integrabilità tra soggetti di dimensione e competenze differenti ma integrate, in una logica di rete/filiera nazionale ed internazionale, che riprenda ed attualizzi gli strumenti nati in Italia con i cosiddetti distretti.

Stesso esercizio può essere immaginato sul fronte delle politiche occupazionali, dove i servizi per l'impiego dovrebbero anzitutto puntare ad indirizzare l'offerta di competenze a disposizione di questi nuovi ecosistemi di impresa, perseguendo interventi diversificati a seconda del *target* di utenti cui ci si intende rivolgere, ed in una logica di partenariato stretto tra agenzie



per il lavoro, enti di formazione e Centri per l'impiego e per l'intermediazione. Particolare attenzione, relativamente al *matching* di competenze, andrebbe orientata sia all'*intelligence* sulle caratteristiche professionali necessarie in entrata, che all'eventuale riconversione e trasformazione di competenze in uscita. L'attenzione dedicata al livello di integrabilità tra componenti la filiera o la rete di imprese e soggetti operanti a livello locale, in termini di valore aggiunto dalle singole parti, può essere garanzia del perseguimento di un livello di occupabilità diffusa e non vincolato alle sole professionalità di elevato *standing*.

In questo scenario, la disponibilità di una piattaforma IT in grado di garantire omogenei livelli di efficacia sul territorio, sia nell'ambito della raccolta ed analisi dei dati, che dell'esecuzione dei servizi e del monitoraggio dei loro effetti, può sicuramente rappresentare un elemento di valore aggiunto, ove inserito in un contesto generalmente favorevole all'insediarsi e al permanere di investimenti produttivi, anche di diversa dimensione.

Quanto rapidamente delineato, dunque, rappresenta uno scenario in cui non si può prescindere dalla doppia *governance*, sia dal lato delle politiche industriali, che vanno legate alle reali opportunità di sviluppo di un territorio, che dal lato delle politiche e dei servizi per il lavoro, che alle prime vanno saldamenti ancorati, in una funzione servente ed anticipatoria rispetto ai *trend*.

La seconda parte dell'analisi è dedicata a comprendere se, nell'ambito delle amministrazioni che si siano caratterizzate per un elevato livello d'innovazione delle politiche e dei servizi per l'impiego, sia possibile rinvenire elementi qualificanti rispetto al più ampio disegno di supporto delle politiche industriali.

Politiche e servizi per l'impiego innovativi

Le ricognizioni sul livello di innovazione dei servizi per l'impiego – o, come preferibile, per il lavoro – sono divenute uno sport frequentemente praticato in Italia ed in Europa. Ai fini di questa analisi ho ritenuto opportuno focalizzarmi su un ottimo rapporto di ricerca sviluppato in sede Formez nell'ambito di un Progetto finanziato. La definizione di “servizi innovativi” sconta in realtà due limitazioni: la prima, è l'autoreferenzialità di tale identificazione, connessa ad un protocollo siglato tra UPI e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel luglio 2010; la seconda, è, per l'appunto, la prevalente focalizzazione nell'ambito dei Centri per l'impiego e quindi in partico-

lare delle competenze provinciali, elemento che rappresenta di per sé oggetto di approfondimento per l'operatività di medio periodo. Tenendo presenti questi due *caveat*, si rilevano due ulteriori elementi:

1. le esperienze più innovative sarebbero quelle nell'ambito dei seguenti servizi: apprendistato, tirocinio, apprendimento; certificazione dei contratti ai sensi del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276; collegamento alla rete Borsa Lavoro tramite il Portale Cliclavoro; collegamento ed utilizzo della banca dati percettori INPS; offerta formativa e lavorativa; pubblicazione delle *vacancies*; *voucher* per lavoro accessorio e/o formativo;
2. l'insieme dei servizi attivati a livello provinciale è appena il 60% di quelli che le condizioni di contesto permetterebbero di attivare; ed una quota ancora minore di questi risulta effettivamente trasferibile (cioè l'esperienza sembra riutilizzabile altrove), con una distribuzione piuttosto omogenea tra nord, centro e sud.

A prescindere da considerazioni di dettaglio, questi servizi presentano in sé numerosi elementi di discontinuità rispetto all'insieme delle iniziative sin ad oggi promosse per migliorare l'occupabilità a livello locale. Ciò che ci interessa piuttosto valutare in questa sede è il loro livello di rilevanza potenziale (elevata, media, bassa) rispetto a politiche di sviluppo locali ed eventualmente i margini di miglioramento applicabili.

Collegamento alla rete Borsa Lavoro (o Cliclavoro): rilevanza potenziale elevata. Nell'analisi effettuata ha rappresentato l'elemento sul cui livello di potenzialità ho manifestato il mio maggiore dubbio: questo, non nei termini di utilità, ma in quelli additivi. Cliclavoro è un'infrastruttura informatica pensata per assicurare una diffusione totalizzante a livello territoriale ed un'integrazione pressoché assoluta rispetto a servizi competenti pubblici e privati. In quanto tale essa, supponendo un livello di penetrazione assoluta nell'ambito dei comportamenti degli agenti che domandano ed offrono lavoro, non dovrebbe offrire spunti aggiuntivi in termini di supporto alle politiche di sviluppo locale. La realtà, però, è invece che esiste un notevolissimo *digital divide* verso gli utenti, e che la piattaforma che finora è stata sviluppata può aumentare di gran lunga la sua efficacia se troverà le modalità per integrarsi al meglio con il lavoro dei Centri per l'impiego e dei centri di intermediazione locale, divenendo strumento servente, anche in logica di *cloud computing*, rispetto alle attuali esigenze e a quelle, ben più complesse, sottese ad un più elevato livello di integrazione rispetto alle politiche di sviluppo. In quest'ottica, perseguire non solo la diffusione del collegamento a Cliclavoro ma anche lo sviluppo e la messa a disposizione di *suite* di prodotti standard per uni-





formare l'esperienza del *front-end* e la trasparenza del *back-office* su tutto il territorio nazionale, può rappresentare un elemento di grande rilievo per dare supporto alle politiche di sviluppo locale. È essenziale estendere le funzionalità della piattaforma tenendo presente l'esigenza di elevare l'efficacia percepita dall'utenza pubblica e privata; promuovere un'architettura aperta all'integrazione con gli strumenti di gestione delle politiche del lavoro o di sviluppo locale, già esistenti o in fase di predisposizione.

Pubblicazione delle vacancies: rilevanza potenziale elevata. La pubblicazione on line delle *vacancies* di per sé non rappresenta certo un elemento di novità, atteso che tale metodologia è quella su cui si basano collaudati strumenti di interazione virtuale tra domanda ed offerta di lavoro. A sposarsi con le politiche di sviluppo locale potrebbe essere, invece, la generazione di capacità di previsione ed anticipazione dei fabbisogni professionali e di mobilità connessi alla segnalazione delle *vacancies*. In una strategia orientata a valorizzare il territorio dal punto di vista produttivo, il riscontro continuo con le esigenze manifestate o anticipate dalle aziende consentirebbe ai servizi competenti di suggerire ai soggetti attuatori delle politiche formative ed industriali gli opportuni elementi di *fine tuning*. È essenziale la costituzione di capacità di analisi ad un livello di prossimità territoriale.

Screening dell'offerta formativa e lavorativa: rilevanza potenziale elevata. In un'ottica di ri-orientamento delle politiche attive e passive verso il supporto alla valorizzazione di determinate vocazioni produttive a livello territoriale, diviene essenziale poter disporre non solo di un quadro completo dell'offerta formativa a livello territoriale, ma anche di strumenti in grado di elevare la capacità dei servizi competenti, di suggerire attività di acquisizione di competenze in grado di favorire un primo ingresso nel mercato del lavoro, come pure una possibile riqualificazione funzionale al mantenimento del potenziale di interesse nei confronti del sistema produttivo. È essenziale, la capacità di recepire ed anticipare le istanze potenziali da parte dei datori di lavoro, adeguando sia rispetto alle competenze presenti *in loco* che alle opportunità attrattive, i percorsi formativi; il livello di collaborazione tra organismi competenti in materia di formazione, di sviluppo locale, di occupabilità.

Voucher formativi: rilevanza potenziale medio-elevata. La disponibilità di strumenti automatici per i singoli che desiderassero accedere a meccanismi di qualificazione o riqualificazione professionale, come pure per le aziende interessate a migliorare il livello delle competenze della propria forza-lavoro, abbatte la discrezionalità da parte della burocrazia, aumenta la trasparenza e diminuisce i problemi di conflitti di interesse tra agenti. È essenziale, ovvia-

mente, che i *voucher* siano uno strumento e non una *policy*, ed in quanto tale divengano rilevanti solo se strettamente correlati ad una capacità di monitorare l'offerta formativa e lavorativa rispetto alle anticipazioni acquisite dal sistema produttivo, condizionando la fruibilità dei percorsi rispetto alla rispondenza alle esigenze di competenze.

Apprendistato, tirocinio, apprendimento: rilevanza potenziale media. La diffusione strutturale di strumenti come apprendistati, tirocini e apprendimento permanente rappresenta naturalmente un percorso funzionale a migliorare la capacità di ingresso e permanenza all'interno del mercato del lavoro. Il rischio, nella situazione attuale, è il possibile uso distorto di alcune di queste opportunità (per esempio il tirocinio) come forma di estensione di fasce di precariato che si connotino per un elevato *turn-over* delle risorse: questi strumenti elevano la loro rilevanza potenziale se connessi ad uno stretto monitoraggio dell'utilizzo che ne viene fatto e ad una capacità di analisi sui *trend* occupazionali. È essenziale la capacità di programmare ingressi nel mercato del lavoro con una forte attenzione alle aree in cui sia possibile, anche in virtù delle scelte operate a livello di *policy* di sviluppo, immaginare il mantenimento e la non dispersione delle competenze professionali generate.

Collegamento e utilizzo della banca dati percettori INPS: rilevanza potenziale media. Anche in questo caso, lo strumento è di per sé neutrale rispetto alle politiche di sviluppo. Assume una caratterizzazione ampiamente positiva solo nella misura in cui sia strettamente connesso a *policy* e volontà di monitoraggio finalizzate ad orientare l'approccio agli strumenti passivi verso una effettiva transizione professionale. È essenziale la capacità di connettere la disponibilità di strumenti di *intelligence* sull'utilizzo appropriato degli strumenti di politica passiva ad un chiaro quadro di politiche attive finalizzate ad aumentare la capacità dei soggetti in uscita di rispondere alle esigenze produttive disegnate dagli orientamenti di sviluppo locali.

Certificazione dei contratti: rilevanza potenziale bassa. In uno scenario orientato a rendere i servizi per il lavoro realmente serventi rispetto alle politiche di sviluppo locale, funzioni più tradizionali come la certificazione dei contratti, contribuiscono a completare il panorama delle soluzioni offerte a cittadini ed imprese, ma difficilmente possono incidere sulla capacità del sistema di generare occupabilità.



Conclusioni

Politiche di sviluppo e politiche per l'impiego (e annessi servizi) rappresentano le due facce di una inseparabile medaglia, volta a rendere effettiva la volontà di perseguire una crescita con occupazione.

Se da un lato la disponibilità di un ampio strumentario di intervento, seppur applicato il più delle volte in maniera sperimentale, cioè senza una continuità territoriale ed un'omogeneità di standard, rende immaginabile il rilascio, in tempi relativamente brevi, di un insieme di soluzioni serventi rispetto alle politiche di sviluppo locali, dall'altro è proprio il *deficit* di programmazione relativo a tali ultime che minaccia, in una situazione di crisi come quella che stiamo vivendo, l'acquisizione di un risultato efficace.

Lo sforzo, già ampiamente avviato, per introdurre le tecnologie dell'informazione all'interno del ciclo di attuazione delle *policy* per il lavoro, può rappresentare un ottimo strumento per migliorare la capacità dei servizi competenti di fornire ausilio ai *policy makers* impegnati nel disegno e nell'implementazione delle politiche di sviluppo, assicurando al contempo, ove si mutuino anche approcci *cloud*, un rapido diffondersi di buone pratiche sul territorio.

Al centro di questa integrazione possibile, ed auspicabile, resta ancora una volta però il fattore umano: critico nell'assicurare la rispondenza di un lavoratore alle esigenze prospettiche di un'azienda, o meglio, di un sistema di aziende; altrettanto cruciale nell'assicurare che amministratori e funzionari pubblici acquisiscano la capacità di rileggere il proprio ruolo come facilitatori dello sviluppo dei territori. In assenza di questa sensibilità, qualsiasi strumentario normativo e di servizi, al pari di qualsiasi investimento in infrastrutture tecnologiche, produrrà risultati complessivamente poco significativi, specie se riportati a livello nazionale.





CAPITOLO 7

Banche dati e servizi per il lavoro di Luigi Oliveri*



107

L'utilizzo delle banche dati amministrative a fini di indagine statistica delle caratteristiche dei mercati locali del lavoro è fondamentale ed oggetto della trattazione del capitolo 2.

Non torneremo, dunque, sugli aspetti delle rilevazioni ai fini della costituzione e gestione degli Osservatori dei mercati, ma ci soffermeremo, invece, sulle essenziali funzioni gestionali connesse alle banche dati. Si può affermare che i servizi per il lavoro, per loro stessa natura, si basino proprio sulla costituzione, consultazione e aggiornamento delle banche dati.

Non si deve dimenticare che i servizi per il lavoro gestiti dalle province sono i servizi competenti descritti dall'articolo 1, comma 2, lettera *g*) del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e cioè "i Centri per l'impiego di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *e*) del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e gli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le previste funzioni, in conformità delle norme regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano".

Detti servizi competenti hanno la funzione primaria di alimentare le banche dati direttamente gestite, in particolare:

- mediante la compilazione e l'aggiornamento della scheda anagrafico-professionale;
- con l'acquisizione dei dati provenienti dal sistema delle comunicazioni obbligatorie, disciplinato a livello nazionale dall'articolo 4-*bis* del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181;
- accedendo alle banche dati di altri soggetti, in particolare alla banca dati perceptorii messa a disposizione dall'Inps per effetto dell'articolo 19, comma 4, del decreto legge 29 novembre 2008, convertito in legge 28 gennaio 2009, n. 2.

* Dirigente del settore politiche attive per il lavoro della Provincia di Verona.



Il decreto interministeriale 19 maggio 2009, n. 46441 all'articolo 10, definisce le finalità di tale ultima banca dati, consistenti nella "efficiente e trasparente circolazione delle informazioni [...], anche nell'ottica delle politiche attive e del reinserimento al lavoro".

Inoltre, la circolare 18 novembre 2010, n. 39, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha fornito chiarimenti, con riguardo al campo di applicazione, al contenuto dell'obbligo, alle modalità del rilascio, alle conseguenze in caso di rifiuto della nuova dichiarazione di immediata disponibilità.

Proprio la circolare da ultimo segnalata è utile per specificare bene quale sia l'utilità concreta delle banche dati nello svolgimento delle attività dei Centri per l'impiego: "la banca dati percettori assume la funzione di strumento di gestione delle politiche del lavoro, sia nell'ottica del monitoraggio dei trattamenti previdenziali concessi, sia a supporto dell'erogazione di politiche attive del lavoro volte al reinserimento e alla riqualificazione professionale. Essa è fondamentale per la verifica dell'adempimento degli obblighi dei percettori, con particolare riferimento all'obbligo dell'immediata disponibilità al lavoro e a percorsi di riqualificazione". Insomma, le banche dati costituiscono non il fine, ma il mezzo dell'operatività dei servizi per il lavoro. È certamente vero che ampia parte delle attività dei Centri per l'impiego è legata alla popolazione delle banche dati, prevalentemente dipendente dalla compilazione e aggiornamento della scheda anagrafico-professionale conseguente al rilascio della DID da parte di coloro che si presentino agli sportelli.

L'inserimento, tuttavia, dei dati nella scheda anagrafico-professionale e, dunque, nel sistema informativo costituisce la chiave di avviamento del motore delle politiche conseguenti, intesa come attività non più passiva (ricezione delle DID e registrazione dei dati), ma dinamica e attiva, cioè attivazione di iniziative per la rioccupazione delle persone.

A partire dai dati presenti, debbono conformarsi, in altre parole, le attività da programmare e da realizzare.

Lo chiarisce piuttosto bene la stessa legge 28 giugno 2012, n. 92. L'articolo 4, comma 33, della legge modificando l'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, mira ad introdurre per l'espletamento dei servizi per il lavoro specifici livelli essenziali delle prestazioni proprio riferiti ai percettori: "nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito, gli obiettivi e gli indirizzi operativi di cui al comma 1 debbono prevedere almeno l'offerta delle seguenti azioni:

- colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione;

- azioni di orientamento collettive tra i tre ed i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale;
- formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei ed i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato ed alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza;
- proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito”.

Il legislatore stesso esemplifica il rapporto di strumentalità delle banche dati ai fini operativi che occorre perseguire. Infatti, ricollega direttamente le prestazioni obbligatorie (in quanto livello essenziale, cioè irrinunciabile e irriducibile) da erogare allo *status* di disoccupato/beneficiario, verificabile appunto mediante l'accesso alle banche dati.

La norma, per la verità, non può considerarsi dal punto di vista della gestione come innovativa. Le attività enumerate rientrano, a ben vedere, nell'ordinario presidio del Piano di azione individuale che i Centri per l'impiego debbono assicurare ad ogni disoccupato; sicché il vero valore innovativo della previsione consiste nella qualificazione di tali attività come livello essenziale delle prestazioni (LEP), fermo restando che esse da sempre debbono essere assicurate e garantite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, nei confronti di tutti i disoccupati.

In ogni caso, indirettamente la legge 92/2012, insieme con le altre norme citate prima e le disposizioni organizzative fissate regione per regione mediante i *masterplan* dei servizi per il lavoro, chiariscono il percorso operativo che i Centri per l'impiego debbono seguire, che si può sintetizzare nelle seguenti fasi:

1. popolazione della banca dati dei disoccupati, mediante l'inserimento nei sistemi informativi locali delle informazioni utili alla compilazione-aggiornamento della scheda anagrafico-professionale da parte di coloro che abbiano rilasciato la DID-lavoro, quella, cioè necessaria per l'acquisizione dello stato di disoccupato;
2. consultazione della banca dati dei percettori, per incrociare coloro che oltre allo *status* di disoccupato abbiano anche quello di beneficiario dei trattamenti previdenziali;
3. programmazione dell'erogazione dei servizi da parte delle province, in particolare con il Piano esecutivo di gestione (PEG), che annualmente deve determinare gli obiettivi gestionali ed i risultati attesi, nel pieno rispetto





delle logiche del ciclo della performance disciplinato dall'articolo 4 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;

4. fissazione delle quantità e dei tempi dei servizi da erogare;
5. controllo concomitante e a consuntivo dell'efficacia delle attività svolte.

È assolutamente chiaro che, in assenza del presidio delle banche dati, l'attività di programmazione e di misurazione dell'efficacia delle attività risulta impossibile, come velleitaria anche la determinazione delle priorità operative.

I numeri non sono sicuramente dalla parte dei servizi pubblici per il lavoro, come dimostra la seguente tabella¹.

Tabella 1

Servizi pubblici per l'impiego e indicatori del mercato del lavoro

	Personale (2006-2007)	Numero uffici	Disoccupati (migliaia) 2007 (15 anni e oltre)	Tasso di disoccupazione 2007 (15 anni e oltre)	Disoccupati per addetto	Spesa per politiche del lavoro LMP 1-9 (% del Pil) 2006
Germania	74.099	838	3.602	8,6	48,6	3
Spagna	7.996	826	1.834	8,3	229,4	2,2
Portogallo	3.839	159	449	8,0	116,9	1,8
Francia	28.459	2.374	1.300	7,9	45,7	2,3
Belgio	6.470	145	353	7,5	54,6	2,9
Finlandia	3.700	135	183	6,9	49,6	2,5
Svezia	10.248	325	296	6,2	28,9	2,3
Italia	9.989	539	1.506	6,1	150,8	1,3
Regno Unito	67.110	1.012	1.623	5,3	24,2	0,6
Irlanda	2.240	66	103	4,6	45,9	1,6
Austria	4.348	109	186	4,4	42,7	2,1
Danimarca	6.400	96	111	3,8	17,3	4,3
Olanda	5.633	131	278	3,2	49,3	2,7

¹ Fonti: Spi (2006), ILO (2007) Schede di *benchmarking* di Italia Lavoro – Eurostat – CIETT – le spese per le politiche del lavoro della Danimarca sono relative al 2004 (da *La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati, gli strumenti di Italia lavoro*, di M. Sorcioni e R. Ciccio-messere, 2009).

È, dunque, fondamentale avvalersi delle banche dati per indirizzare correttamente le attività che, oggettivamente non possono riguardare il totale dei disoccupati, a meno di una profonda modifica organizzativa e di interventi di investimento finalizzati a potenziare i servizi per l'impiego pubblici. Indubbiamente, indirizzare le politiche attive con priorità nei riguardi dei percettori ha una *ratio* innegabile: il condizionamento della percezione dell'ammortizzatore sociale all'effettiva e documentata ricerca attiva di lavoro impone ai servizi per il lavoro di attivare quanto più possibile il beneficiario, allo scopo di assicurare che le risorse pubbliche siano correttamente spese e, in caso contrario, accertare la decadenza dell'interessato dalla possibilità di continuare a ricevere gli ammortizzatori. Insomma, i Centri per l'impiego non solo agiscono, come da loro *mission* fondamentale, per aiutare concretamente la persona in cerca di lavoro a migliorare la propria occupabilità ed utilizzare i canali corretti di ricerca e riqualificazione, ma operano anche per assicurare la corretta gestione del denaro pubblico. Ecco il perché dell'accento sulla responsabilità anche erariale che incombe sui responsabili, posto dalla circolare 39/2010: esiste un interesse generale molto forte alla più celere possibile rioccupazione del percettore, non solo perché in tal modo si risolve un problema lavorativo concreto, ma soprattutto perché possono essere risparmiate, o quanto meno ben destinate, le poche risorse a disposizione. In tal modo si intrecciano le politiche attive con quelle passive.

La banca dati percettori deve essere considerata come fonte prioritaria di programmazione delle attività. La quantificazione corretta del numero dei beneficiari dell'indennità di mobilità, ad esempio, può costituire la misura di una programmazione che deve, ovviamente, il più possibile puntare a garantire il 100% di efficacia delle azioni di colloquio e proposte formali formative e di lavoro ai percettori inclusi in lista.

Conseguentemente, la gestione delle banche dati e della programmazione è il necessario presupposto per la riorganizzazione delle attività e delle forze lavorative degli uffici, secondo gli ordini di priorità dei risultati previsti dal PEG o dai *masterplan* o, quando il ddl di riforma del mercato del lavoro sarà divenuto legge, direttamente dal legislatore. È chiaro che per quanto riguarda le attività di politiche attive specificamente rivolte ai percettori, occorrerà specializzare nei Centri per l'impiego unità dedicate espressamente a garantire i prodotti ed i risultati richiesti dalla normativa indicata sopra.

Per le politiche del lavoro fondamentale ulteriore banca dati è, ovviamente, quella delle comunicazioni obbligatorie, per l'evidente ragione che da essa è possibile ricavare l'informazione in merito a quali aziende e di quali settori stiano concretamente assumendo. Sulla base di queste conoscenze, è conse-





guentemente possibile orientare sia percorsi di formazione finalizzati ad acquisire professionalità utili e spendibili in quei settori, sia puntare direttamente all'incontro domanda/offerta, laddove il lavoratore presenti requisiti di professionalità adeguati. L'incrocio con la banca dati percettori resta anche in questo caso fondamentale, in quanto, come delineato dalla più volte richiamata circolare ministeriale 39/2010, ad ogni specifico ammortizzatore sociale corrisponde un peculiare incentivo all'assunzione che il lavoratore beneficiario si porta in dote. È essenziale che i Centri per l'impiego conoscano bene il sistema degli incentivi, connesso ai benefici, proprio allo scopo di manifestare meglio alle aziende che dimostrino, alla luce delle comunicazioni obbligatorie, maggiori propensioni all'assunzione, le convenienze ad acquisire personale non solo qualificato, ma anche portare dei significativi sostegni al suo reclutamento. Il che, naturalmente, aiuta anche nell'attuazione delle attività previste per la realizzazione delle politiche attive, soprattutto nell'ipotesi che l'incentivo possa valere anche per il finanziamento, benché parziale, di iniziative di formazione o riqualificazione professionale.

Il sistema di raccolta dati delle comunicazioni obbligatorie è in ogni caso fondamentale per ogni azione di promozione delle politiche attive. Il contatto diretto tra servizi pubblici per il lavoro e aziende non può non partire dalla consapevolezza delle propensioni e capacità effettive dei datori di lavoro di acquisire personale. Eventuali azioni di *marketing* o finalizzate all'attivazione di convenzioni per facilitare l'incontro domanda/offerta non solo di lavoro, ma anche di strumenti di accompagnamento al lavoro, come tirocini, debbono necessariamente rivolgersi ad aziende ricettive ed in salute.

Peraltro, il sistema delle comunicazioni obbligatorie indica in modo piuttosto puntuale e preciso quali tipologie contrattuali sono maggiormente utilizzate, il che permette di tarare la proposta lavorativa da presentare alla persona in cerca di lavoro che si sia rivolta ai servizi, risultando da subito trasparente quale possa essere il più probabile esito del contatto con l'azienda: contratto di lavoro a tempo indeterminato, oppure determinato o di altra forma flessibile, in base alla stima dell'incidenza di ciascuna tipologia di contratto sul totale delle assunzioni effettuate dal settore se non dalla singola azienda.

L'impiego corretto e diffuso delle banche dati, dunque, consente di orientare l'attività dei servizi per il lavoro verso gli obiettivi maggiormente sensibili, come tali dichiarati dal legislatore o comunque così determinati dagli atti di programmazione regionali e provinciali e, al contempo, di formare una serie di indicatori fondamentali di efficienza ed efficacia, come il rapporto tra il numero degli operatori ed i disoccupati di un certo segmento (percettori, non percettori, *over 55*, donne in reinserimento lavorativo, ecc.), il rapporto tra il

numero dei percettori di un certo tipo e il numero di attività fissate dal Piano di azione individuale (se non dai LEP) a ciascuno offerto in una certa unità di tempo, il rapporto tra convocazioni formali per i colloqui e coloro che si sono presentati, il rapporto tra la formale presentazione di proposte lavorative e formative congrue² ed eventuali rifiuti non motivati che portino alla trasmissione all'INPS della connessa comunicazione per attivare la decadenza dai benefici.

Ciò significa, dunque, uscire dalla logica meramente amministrativa della registrazione del dato in sé e per sé. Il dato (la DID, la scheda anagrafico-professionale, la comunicazione di assunzione o cessazione) non può essere solo una fotografia statica, utile allo scopo di realizzare Osservatori e bollettini, certo necessari per l'inquadramento della tipologia e dei bisogni del mercato, ma non esaustiva. Le banche dati sono la materia grezza dei prodotti che, poi, i Centri per l'impiego debbono elaborare a partire da esse.



Modelli organizzativi e operativi dei servizi di orientamento nei Centri per l'impiego (a cura di) Fulvio Ghergo e Daniela Pavoncello.

La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego (a cura di) Michele Tiraboschi, cap. 2 *Anagrafe dei lavoratori e soppressione delle liste di collocamento* di S. Rosato, ed. Giuffrè, Milano 2003.

² La definizione di lavoro congruo è esclusivamente quella individuata dall'articolo 1-*quinquies* del decreto legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito in legge 3 dicembre 2004, n. 291: "1. Il lavoratore sospeso in cassa integrazione guadagni straordinaria ai sensi degli articoli 1 e 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni, nonché ai sensi del primo periodo del comma 1 dell'articolo 1-*bis* del presente decreto, decade dal trattamento qualora rifiuti di essere avviato ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente. Il lavoratore destinatario del trattamento di mobilità, la cui iscrizione nelle relative liste sia finalizzata esclusivamente al reimpiego, del trattamento di disoccupazione speciale, di indennità o sussidi, la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, del trattamento straordinario di integrazione salariale concesso ai sensi del comma 1 dell'articolo 1, ovvero destinatario dei trattamenti concessi o prorogati ai sensi di normative speciali in deroga alla vigente legislazione, decade dai trattamenti medesimi, anche nelle ipotesi in cui il lavoratore sia stato ammesso al trattamento con decorrenza anteriore alla data di entrata in vigore del presente decreto, quando: a) rifiuti di essere avviato ad un Progetto individuale di inserimento nel mercato del lavoro, ovvero ad un corso di formazione o di riqualificazione o non lo frequenti regolarmente; b) non accetti l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20 per cento rispetto a quello delle mansioni di provenienza. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano quando le attività lavorative o di formazione ovvero di riqualificazione si svolgono in un luogo che non dista più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore o comunque raggiungibile mediamente in 80 minuti con i mezzi di trasporto pubblici".



CAPITOLO 8

115

La nuova Borsa continua nazionale del lavoro: Cliclavoro

di Daniele Lunetta*



117

Tutti conosciamo perfettamente quanto il compianto prof. Biagi ci ha lasciato come esegesi di un cambiamento storico nel mercato del lavoro nel 2002, il Libro Bianco che ha portato alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, che è passata alla storia come la legge Biagi, non per una impropria attribuzione (infatti il Ministro *pro tempore* era l'on. Roberto Maroni) quanto più per un doveroso rispetto alla memoria di chi ha sacrificato la propria vita per un'ideologia liberale. L'errore maggiore, però, viene fatto da molti nel definire la legge Biagi quale legge di riforma del mercato del lavoro. In realtà la legge 14 febbraio 2003, n. 30, dà la delega al Governo per la formulazione del decreto legislativo che attua la riforma in senso pieno. È proprio il decreto legislativo 3 settembre 2003, n. 276, ad attuare quanto tracciato nel disegno di legge riformatore del mercato del lavoro in Italia (approvato dal Parlamento 30 giorni dopo la tragica scomparsa del prof. Biagi).

Biagi, in un passaggio forte, definisce la trasformazione del mercato in forte sinergia con il cambiamento delle tecnologie al servizio delle politiche per il lavoro. Si legge, infatti, “va accelerata la realizzazione di un'infrastruttura informatica integrata, pubblico-privata, per l'incontro domanda-offerta, riformando l'attuale SIL, che dovrà connotarsi come un sistema policentrico, in cui il ruolo del livello centrale sia ricondotto alle funzioni di supporto informativo alle politiche del Governo, alla definizione degli *standard* ed alla gestione dell'interoperabilità tra i vari sistemi regionali e locali”. Quindi la visione era chiara e molto innovativa.

Proviamo allora ad analizzare alcune delle novità, mi permetto di chiamarle ancora così non per un gusto retrò, bensì per una freschezza inimmaginabile dei temi, che, purtroppo, ancora non sono stati in pieno attuati. Questo certamente non ci meraviglia; se proviamo a portare la nostra memoria indie-

* Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si occupa delle tematiche connesse ai servizi pubblici e privati per il lavoro e delle attività internazionali connesse ai servizi per l'impiego a livello europeo.



tro fino all'anno 1997 troviamo il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, che attua il trasferimento delle competenze alle regioni e province in tema di funzionamento del mercato del lavoro, a distanza di oltre 14 anni ancora questo decentramento delle competenze non può essere considerato un sistema rodato. Ma su questo tanto si è detto, torniamo, quindi, alle novità:

- integrazione di servizio pubblico-privato;
- sistema policentrico;
- interoperabilità dei sistemi regionali e locali.

Ognuna di queste definizioni si porta dietro, inevitabilmente, un approccio di servizio che l'informatica deve supportare. L'integrazione dei servizi tra pubblico e privato non può essere ricondotta ad un mero scambio di informazioni su un sistema informatico, quanto più ad un'integrazione di obiettivi condivisi che mettono al centro la persona ed i suoi bisogni. Su questo si ricordi quanto l'on. Maurizio Sacconi ha detto durante un incontro di staff nel periodo in cui era Ministro del Lavoro: "non importa tramite chi, ma che le persone abbiano un lavoro", chiara l'intenzione di sottintendere al "tramite chi" i servizi pubblici o privati.

Pensando poi al secondo punto, un sistema policentrico è proprio la rappresentazione di una molteplicità di attori che vogliono contribuire in maniera attiva al funzionamento del mercato del lavoro con il fine principale che è far incontrare la domanda con l'offerta. Ma anche il terzo punto, che apparentemente sembra potersi ricondurre ad un ragionamento meramente tecnologico, può leggersi tranquillamente come un modo di scambiare le informazioni in maniera trasparente e veloce, aumentando le possibilità di sapere da parte di tutti quei soggetti che appartengono ad un sistema policentrico, come prima definito, senza necessità di stabilire primazie o privilegi sulla proprietà dell'informazione stessa.

Allora la domanda diventa: se è così semplice, perché non ha funzionato? E qui apriamo il capitolo della Borsa continua nazionale del lavoro: forse già il nome era troppo lungo per dare il senso di qualcosa che funziona in maniera semplice e fluida... In ogni caso, questa nasce dalla previsione normativa contenuta nell'articolo 15 del già citato decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per supportare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Nasce come un sistema federato con nodi regionali che raccolgono le informazioni utili all'incontro tra domanda e offerta, e si pone l'obiettivo di effettuare il *matching* attraverso un'intelligenza interna al sistema che pone l'accento su alcuni algoritmi di prossimità tra le competenze di chi offre la propria professionalità e la domanda di lavoro da parte delle aziende o loro intermediari.

Questo l'aspetto concettuale, ma torniamo alla domanda di prima per capire meglio i punti di debolezza che hanno accompagnato il sistema Borsa lavoro.

Abbiamo detto che il nuovo mercato del lavoro rafforza la sinergia necessaria tra il servizio pubblico e quello privato anche attraverso l'obbligo del conferimento dei dati al sistema Borsa lavoro, quindi nel sistema pubblico, rappresentato dai Centri per l'impiego, si insinua il dubbio che il privato debba conferire i dati ed il pubblico forse. Sembra evidente che questo dubbio rafforza l'inefficienza del sistema aumentando, dove possibile, la distanza dei cittadini dalla pubblica amministrazione, nel caso in discussione nei Centri per l'impiego.

La soluzione allora potrebbe semplicemente chiamarsi "governance", parola apparentemente difficile, ma in realtà la difficoltà è solo nella capacità di attuarla. Il pensiero che crea le basi per un sistema pubblico privato deve stare nelle regole e nelle opportunità reciproche. È chiaro che le informazioni sono un patrimonio, ma solo per chi lo sa utilizzare e mettere a frutto.

Il dubbio che turba il servizio pubblico comincia ad insinuarsi anche nel privato che, non trovando un sistema semplice e conveniente, si allontana sempre più da Borsa lavoro conferendo al sistema informazioni spesso obsolete o con bassissimo interesse per gli utenti che vi si affacciano, innescando in tal modo un sentimento di sfiducia degli utenti verso tale strumento.

Si potrebbe dire che i Centri per l'impiego non riescono a salire su un treno in corsa che poteva portare al raggiungimento di obiettivi importanti.

Non ritengo di poter affermare che Borsa lavoro sia un fallimento concettuale a priori, forse più una non perfetta interpretazione di quanto nel Libro Bianco è stato teorizzato per il buon funzionamento del mercato.

La mia astrazione di un pensiero dal Libro Bianco dedicato alla tecnologia si può leggere come una ulteriore affermazione, se necessaria, che l'informatica da sola non risolve alcun problema né, tanto meno, migliora la vita di nessuno; l'informatica deve avere il ruolo di seguire il processo senza condurlo o vincolarlo, un computer senza alcuna istruzione o intelligenza umana non produce alcunché.

C'è comunque da dire che nel 2003 l'informatica e le tematiche legate all'interoperabilità erano molto acerbe e necessitavano dei giusti tempi di maturazione. Probabilmente nove anni fa le tecnologie non erano totalmente abilitanti per i percorsi che si volevano intraprendere.

Il primo sistema che ha visto realizzare il concetto dell'interoperabilità arriva solo all'inizio del 2008 con le comunicazioni obbligatorie, e non è casuale che anche questa nuova modalità di trasmissione delle informazioni relative all'instaurazione, modifica e cessazione dei rapporti di lavoro nasca da esi-





genze espresse dal Libro Bianco e progressivamente attuate.

La consapevolezza di aver realizzato un sistema poco attrattivo sul mercato e che non poneva l'attenzione ai bisogni delle persone ha portato il Ministero ad analizzare accuratamente tutti i punti di debolezza e di forza per dare vita ad un nuovo sistema in grado di accorciare le distanze tra la pubblica amministrazione e le persone, a prescindere dal loro ruolo (siano essi datori di lavoro o lavoratori, intermediari autorizzati o accreditati, ecc.).

Come detto, le comunicazioni obbligatorie hanno accresciuto la consapevolezza del fatto che le tecnologie erano divenute mature e abilitanti, quindi in grado di seguire meglio i processi per semplificare l'adempimento di obblighi normativi o comunque per rendere fruibili le informazioni necessarie a prescindere dal luogo fisico in cui queste prendevano corpo, cioè l'accessibilità all'informazione in qualunque punto della rete e in multicanalità.

Si è aperto un tavolo di confronto con i vari *stakeholders* del sistema per costruire un percorso semplice, condiviso, utile e soprattutto conveniente. Provo a spiegare meglio cosa intendo con "conveniente" perché non vorrei creare confusione con il concetto di furbo.

La convenienza va ricercata, in prima istanza, nel beneficio che io ottengo nel porre in essere una determinata azione: il conferimento di un'informazione per mero obbligo mi pone nell'atteggiamento "lo devo fare". Diventa conveniente quando, se lo faccio, aumento la mia visibilità, la capacità di erogare servizi reali, la fiducia degli utenti ed in più adempio ad un obbligo.

Prende corpo l'idea Cliclavoro, che nasce per avvicinarsi al modello concettuale che ho prima espresso, un sistema policentrico dove ogni attore ha un ruolo e deve poterlo esercitare in maniera semplice ed efficace.

Non un sistema burocratizzato, ma un ambiente aperto, condiviso, che offre il servizio più importante – a mio modo di vedere – che è diffondere le informazioni in maniera capillare su tutti i canali disponibili, in maniera chiara, non discriminatoria, facendo in modo che ognuno si senta responsabile per il contributo che può offrire per far crescere Cliclavoro.

Provo a riferirmi ad un obbligo per chiarire meglio. Ogni cittadino in età lavorativa deve recarsi al Centro per l'impiego per rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità. Sembra quasi un obbligo sostitutivo del famoso timbro che veniva apposto dall'ufficio di collocamento su un cartoncino rosa, in realtà non è così. La dichiarazione di immediata disponibilità è un modo per dialogare con un operatore pubblico e dire: io sono in ricerca attiva di un'opportunità, sia essa di lavoro o formazione. Tu, servizio pubblico, mi aiuti ad aumentare le mie opportunità, ti garantisco che io continuo a cercare, ma tu aiutami.

La mia percezione è però leggermente diversa rispetto a quanto accade nel quotidiano: il Centro per l'impiego ancora non è conosciuto ai più, salvo che non si voglia usufruire di riduzioni sul trasporto pubblico o altri *benefit* legati allo *status* di disoccupato.

Questa potrebbe sembrare una divagazione, ma in realtà vuole catalizzare l'attenzione su come si struttura Cliclavoro.

Cliclavoro è un portale web, un canale su *facebook*, un canale su *twitter*, un gruppo di discussione su LinkedIn, un blog e una serie di applicazioni multicanale che sfruttano le piattaforme degli smartphone più diffusi e tablet, questo per poter essere vicino a tutti coloro che vogliono entrare in contatto con il mondo del lavoro.

Priorità alle informazioni, siano esse di natura amministrativa che di mera informazione, ampio risalto a tutto quello che succede nelle varie realtà territoriali della nostra nazione, ma anche oltre, perché ricordiamo tutti che apparteniamo all'Unione europea e, anche come fondatori, vogliamo esserci con un ruolo ben preciso.

Cliclavoro offre l'opportunità di conoscere e condividere le informazioni con l'Europa, consente di conoscere in tempo reale le opportunità di lavoro in Europa e tutti i punti di erogazione dei servizi europei, cioè della rete Eures, sul territorio nazionale.

Proprio sull'Europa vorrei aprire una finestra. Uno dei principi fondamentali dell'Unione è la libera circolazione dei lavoratori, Cliclavoro si pone anche l'obiettivo di rendere più semplice l'accesso alle informazioni per chi vuole sperimentare un'esperienza professionale all'estero o per chi vuole, dall'Europa, conoscere meglio la realtà lavorativa italiana e tutti gli adempimenti necessari per vivere e lavorare in Italia.

Nella realizzazione di Cliclavoro si è data centralità alle opportunità di lavoro e alla ricerca delle professionalità disponibili, correlando tutta una serie di informazioni utili, organizzate in maniera tematica, come ad esempio notizie d'approfondimento per conoscere i percorsi formativi per avvicinare nuove professioni o specializzarsi in altre.

Ma nel rispetto di quello che è il fine principale, cioè favorire l'incontro tra lavoratori e datori di lavoro, l'approccio di servizio è fondato sulla comunicazione per rendere fruibili e di facile comprensione i contenuti specifici per le azioni di accompagnamento alla crescita dei cittadini all'interno del mercato e per i datori di lavoro, al fine di rendere trasparente il processo amministrativo.

L'obiettivo di quest'ultimo anno e mezzo, dalla nascita di Cliclavoro, è stato anche incentrato sull'accompagnamento dei giovani per garantire una buona



transizione nei percorsi scuola-lavoro; molte le sezioni dedicate ai giovani che spaziano, oltre al portale, sui *social network* e un blog dedicato alle discussioni sulle tematiche d'interesse.

Il filo conduttore del portale è quindi l'informazione, quell'informazione che prima ho definito un patrimonio per chi la sa utilizzare e mettere a frutto. Lo spirito di coinvolgimento ha puntato proprio a cercare il contributo di ciascuno per la massima partecipazione di tutti al sistema lavoro.

La persona al centro per una crescita sostenibile del Paese, quindi non più un approccio di attesa e di mero assistenzialismo, bensì una dinamica di evoluzione culturale per una società attiva.

Il sistema Cliclavoro offre diverse sezioni tematiche organizzate per *target* di utenti, raggruppate in tre macro-categorie: cittadini, aziende e operatori. I cittadini possono informarsi e utilizzare i servizi connessi all'informazione data: ad esempio, possono venire a conoscenza, in maniera diretta, di tutte le opportunità contrattuali offerte dalla legge per il primo inserimento nel mondo del lavoro come gli *stage*, i tirocini, l'apprendistato e le altre forme connesse a forme di lavoro più flessibile, passando senza soluzione di continuità dall'approfondimento tematico alla ricerca di opportunità lavorative con le formule contrattuali ricercate.

Allo stesso modo, le aziende e gli operatori possono conoscere meglio come applicare gli istituti contrattuali citati, e subito verificare le professionalità disponibili per un inserimento lavorativo.

Grande visibilità è stata offerta a tutti gli operatori attivi sul mercato, dal servizio pubblico dei Centri per l'impiego a tutte le agenzie per il lavoro iscritte all'albo informatico. Qualunque utente del portale, attraverso il "cerca servizi" può identificare esattamente quale operatore, nel suo territorio di riferimento, può erogare i servizi cercati e quali servizi in generale eroga, dettagliando inoltre gli orari in cui è possibile contattare il servizio e, quale valore aggiunto, geolocalizzare l'ufficio cercato.

Il portale si è poi arricchito delle informazioni legate ai *curriculum* degli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore e degli studenti universitari, creando anche per questi una sezione dedicata ed un motore di ricerca *ad hoc*; è molto interessante poter valutare i risultati di questo percorso che coinvolge particolarmente gli atenei universitari che hanno trovato nuova vitalità nell'incentivare le azioni degli uffici *placement* dell'ateneo stesso.

Altro passo importante è quello che porterà all'inserimento di tutte le opportunità di lavoro offerte dalla pubblica amministrazione: l'innovazione normativa che ha innescato questo processo porterà a poter fruire in maniera immediata di tutte le informazioni legate alle opportunità che vengono messe



a bando dalle amministrazioni pubbliche su tutto il territorio nazionale. Anche qui è immediatamente percepibile non solo la modernizzazione della conoscenza, ma anche la nuova trasparenza delle informazioni.

Cliclavoro offre, come già detto, anche una molteplicità di notizie legate alla mobilità in Europa.

Anche in questo caso, oltre che rispettare un requisito normativo, si è puntato ad una valorizzazione delle opportunità e dei percorsi di apprendimento, formazione e lavoro nel territorio degli Stati membri.

Chiaramente Cliclavoro non poteva non essere anche un punto di riferimento rispetto al sistema delle comunicazioni obbligatorie, infatti a queste è dedicata una sezione che, oltre a diffondere le informazioni relative al servizio, mette a disposizione tutti i *link* di riferimento dei sistemi regionali, tutti i *call center* che offrono supporto e tutte le versioni degli *standard* tecnologici di riferimento.

A questo punto diventa importante capire se Cliclavoro ha offerto le risposte adeguate al mercato, alle persone attive nel sistema lavoro e alle disattenzioni del passato rispetto a Borsa lavoro.

Il processo di analisi passa attraverso il sistema di *customer satisfaction* e monitoraggio implementato in Cliclavoro; certamente un portale che prevede un ruolo attivo di tutti gli attori non poteva non prevedere una modalità per raccogliere e valutare il sentimento di questi.

La *customer satisfaction* consta di diversi *step*, il più immediato passa dai sondaggi che mensilmente aiutano la redazione ad orientare gli argomenti e le tematiche trattate. I sondaggi offrono l'opportunità di indirizzare alcuni approfondimenti direttamente sulle richieste dei partecipanti, gli stessi sondaggi sono sottoposti ai fans dei canali *facebook* e *twitter*, con altri approfondimenti ripresi anche sul blog e mensilmente raccolgono tanti partecipanti che spesso si trovano ben bilanciati tra le varie risposte che il sondaggio offre. Anche questo è indice che un cambiamento culturale forse è in atto e molti sono contenti nel sentirsi coinvolti e nel poter esprimere i loro *desiderata*, trovando delle risposte in tempi molto rapidi.

L'altra rilevazione è attivata attraverso il contatto diretto con gli utenti registrati del portale che ricevono una *e-mail* o un *sms* con richieste di esprimere valutazioni sul sistema. L'ultimo sondaggio diretto attraverso il canale delle *e-mail* ha dato dei riscontri di successo molto elevati, con oltre 50.000 *e-mail* inviate con una copertura di risposte superiore al 70%, e critiche molto costruttive e propositive che sempre più aiutano lo staff di redazione a migliorare e costruire le informazioni sui reali fabbisogni degli utenti.

Altro canale di rilevazione è diretto ai cittadini che pubblicano il loro *cur-*





riculum sul portale. Questi ricevono periodicamente un messaggio che li esorta ad aggiornare il proprio profilo o le eventuali nuove esperienze di formazione o lavoro maturate.

Oggi Cliclavoro ha superato i 60.000 utenti registrati, in grande misura cittadini, ed un terzo di essi ha pubblicato un *curriculum* e scambia con buona frequenza messaggi con i datori di lavoro e operatori.

In diciotto mesi di vita il portale ha visto crescere le visite in maniera costante e quasi esponenziale arrivando oggi a superare i 3.000.000 di utenti con oltre 16 milioni di pagine visualizzate ed una frequenza di nuovi utenti del 51% in media nei mesi di osservazione. Altro dato molto confortante è rappresentato dal tempo medio di permanenza su Cliclavoro, che oggi è superiore a 4 minuti (statistiche non ufficiali sul web indicano che il tempo medio dei navigatori della rete è di 2 minuti e 15 secondi, blog e *social network* esclusi), forse i risultati sono apprezzabili!

È doveroso allora interrogarsi su quanti utenti unici al giorno visitano il portale. La media è veramente importante perché sul mese, includendo sabato e domenica (che non sono giornate tipicamente dedicate alla fruizione dei contenuti offerti da Cliclavoro), oggi è di circa 7.000 utenti.

Tutto questo ci porta a dire che forse siamo sulla buona strada: gli utenti visitano il sito e tornano a visitarlo, si registrano e lasciano il proprio *curriculum vitae* (oggi Cliclavoro raccoglie oltre 18.000 *curricula* attivi spontaneamente inseriti dai cittadini) per realizzare i loro bisogni e rendersi attivi nel mercato.

Per maturare questo pensiero vediamo anche come le aziende e gli operatori partecipano al sistema.

Le aziende che oggi utilizzano con regolare frequenza il portale sono circa 3.000. Queste hanno pubblicato 370 *vacancies*, domandato 630 figure professionali per il proprio organico aziendale e scambiato con gli altri utenti oltre 3.000 messaggi.

È necessario in quest'analisi dividere gli operatori tra pubblici e privati, iniziando a parlare proprio di questi ultimi.

Gli operativi attivi coincidono con i soggetti iscritti all'albo perché è un obbligo di legge partecipare al sistema, sempre per il principio di trasparenza sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Possiamo però tracciare una linea di demarcazione tra operatori più convinti e attivi, ed altri che ancora non hanno percepito in pieno le potenzialità del sistema o soffrono altre situazioni non ben conosciute.

I maggiori operatori del mercato della somministrazione di lavoro utilizzano Cliclavoro in maniera molto massiccia: i primi cinque di loro pubblicano

l'80% del totale disponibile che è di oltre 5.000 *vacancies* per 8.200 posti di lavoro disponibili.

Bisogna tenere presente che quando si parla di *vacancies* disponibili i dati sono riferiti a quelle attive nel momento della rilevazione: infatti una *vacancy* ha una vita massima di 30 giorni dalla data di pubblicazione, al netto di quelle che vengono soddisfatte.

Passando agli operatori pubblici, preferisco dare i numeri e lasciare ai lettori le riflessioni del caso. Ovviamente tutti gli operatori pubblici sono accreditati al sistema, i *curriculum* gestiti dai Centri per l'impiego sono 5.900, le *vacancies* mostrano circa 280 posti disponibili.

Pongo allora un nuovo interrogativo: qual è il sistema a questo punto che non funziona? La tecnologia è matura, la cooperazione è semplice, oltre che funzionante, le motivazioni dovrebbero essere alte, però...

Ho lasciato in ultimo un altro tassello importante che viene messo a disposizione sul portale Cliclavoro. Questo è rappresentato da una particolare evidenza che viene data a tutti quei soggetti che si trovano a percepire misure di sostegno al reddito per le casistiche di legge previste (disoccupazione, cassa integrazione, ecc.). Il valore aggiunto è rappresentato dal fatto che un datore di lavoro che ricerchi una figura professionale, e questa coincide con un soggetto percettore di sostegno al reddito, ottiene una puntuale informazione rispetto ai *benefits* di cui potrebbe fruire in caso di assunzione del soggetto.

Questo rappresenta per le aziende e gli operatori un grandissimo valore aggiunto che è dato dal prezioso lavoro sinergico che l'INPS ha messo a disposizione del Ministero del Lavoro, offrendo un ulteriore servizio al Paese in senso generale.

Ma anche questo forse non è sufficiente ad incentivare gli operatori pubblici nella partecipazione attiva al sistema Cliclavoro.

In conclusione Cliclavoro ha rappresentato il punto di rottura con alcune inefficienze del passato, portando un'aria di novità rappresentata dall'ampia partecipazione di tutti per accrescere, in termini soprattutto qualitativi, le informazioni e la trasparenza del mercato.

Ritengo che non possono essere gli atteggiamenti repressivi e punitivi a portare risultato, quanto più un forte senso civico e di responsabilità sociale diffuso; infatti un comportamento vessatorio da parte delle istituzioni, che porta a punire errori formali, non costruisce una morale civica atta a promuovere azioni positive.

La storia ci insegna che, anche nel mercato del lavoro, un approccio più liberale non porta alla fuga e all'irregolarità, ma può dare un senso di coesione per il contrasto all'irregolarità: un operatore che ritiene vessatorio l'atteg-





giamento di un altro operatore, cerca nei suoi colleghi leali la costruzione di un fronte per isolare questi comportamenti.

Oggi Cliclavoro vuole offrire proprio questo, informazione trasparenza e puntualità, garantire una *governance* del sistema per far sì che ognuno possa giocare il suo ruolo in maniera corretta e leale.

Cliclavoro non pone l'accento sul ritorno al centralismo, vuole invece essere il fulcro al servizio della persona, il luogo virtuale che enfatizza le eccellenze locali degli operatori pubblici e privati, ove esistenti, nell'erogazione di servizi a valore aggiunto che solo chi ha il contatto diretto con l'utenza può erogare.

Un ultimo sguardo non può che riferirsi a quanti hanno suggellato il loro essere presenti sul portale con un rapporto di lavoro: da ottobre 2010 a oggi, oltre 23.000 comunicazioni obbligatorie hanno riguardato cittadini, aziende e operatori attivi sul portale Cliclavoro. Forse già si conoscevano, ma se questo è un punto di partenza, ribadisco che siamo sulla buona strada.



CAPITOLO 9

I servizi per il lavoro e le politiche attive

di Grazia Strano*



129

Prima di illustrare quali sono i servizi in Italia che si occupano di gestire le politiche attive del lavoro, occorre definire il perimetro di competenza, che non è cosa scontata, sia per le diverse classificazioni utilizzate, sia perché si fa riferimento contemporaneamente all'organizzazione di tali servizi e alle azioni da mettere in pratica.

Al di là di tutto, una cosa è certa: sia i servizi che le politiche sono inseriti in un regime di *welfare* che ha come obiettivo il contrasto alla disoccupazione attraverso interventi mirati a categorie di persone che hanno difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro. Già in questa affermazione, tuttavia, c'è un limite che caratterizza i servizi al lavoro e le politiche attive italiane che troppo spesso si occupano solo dei lavoratori, trascurando le politiche i servizi alle imprese. Ma di questo parleremo più avanti.

Per il momento occorre concentrarsi sui problemi definatori, utili a circoscrivere la riflessione, individuando gli operatori, i servizi al lavoro, gli interventi, le politiche, anche se in questo caso neppure autorevoli organizzazioni come l'OIL e l'OCSE possono aiutarci nello scopo. Le difficoltà stanno addirittura nell'impossibilità di distinguere in maniera netta le *labour market policies*, che insistono sulla regolazione delle interazioni tra domanda ed offerta di lavoro, e le *employment policies*, che sono più centrate sulla creazione delle opportunità di impiego.

Forse la soluzione, soprattutto in questo periodo (purtroppo ormai troppo lungo) di crisi, sta nell'abbandonare le definizioni e le classificazioni e concentrarsi piuttosto sulla realtà che, specie in Italia, le contiene tutte.

Cominciamo dai servizi al lavoro, da quelle strutture che la norma definisce come "servizi per l'impiego" e che fanno riferimento alle strutture pubbliche, che hanno il compito di regolare il mercato del lavoro attraverso una serie di

* Direttore Generale delle Politiche dei Servizi per il Lavoro al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si occupa da anni di servizi per il lavoro e l'informatizzazione.

interventi volti ad aumentare l'occupazione, garantendo un accesso efficace e mirato.

Si è passati nel corso degli anni dal monopolio pubblico di regolazione del mercato del lavoro, in cui una serie di strutture decentrate del Ministero del Lavoro (le sezioni circoscrizionali dell'impiego) avevano poco a che fare con l'erogazione di servizi, perché praticamente relegate a gestire liste e certificare *status*, ad una struttura pubblico-privata in cui i Centri per l'impiego, dipendenti da regioni e province, e le agenzie per il lavoro, operatori privati autorizzati all'intermediazione, hanno il compito di catturare la domanda e l'offerta cercando di farle incontrare.

Sono passati ormai decenni dall'eliminazione del nulla-osta generalizzato (che ormai rimane solo per pochissimi casi specifici) dalle liste di disoccupazione come elenchi di precedenza al lavoro, ma le cose non sono cambiate: gli elenchi anagrafici, che dovrebbero avere scopo conoscitivo in riferimento alle persone disoccupate ed immediatamente disponibili ad un lavoro, sono ancora pieni di persone che si iscrivono per scopi diversi, quali quelli, ad esempio, di accedere a benefici che con il mercato del lavoro nulla hanno a che vedere (tessera dell'autobus, precedenza per concessione alloggi popolari, mense scolastiche, ecc.); i giovani hanno raggiunto tassi di disoccupazione veramente preoccupanti, ma continuano ad esserci posti vacanti, e i servizi per il lavoro intercettano a mala pena il 4% di coloro che sono in cerca di lavoro.

Naturalmente tutto questo viene amplificato dalla crisi e tutti, studiosi, politici, ricercatori, si affannano per trovare la ricetta magica, ponendo l'accento sul pubblico o sul privato, a seconda dell'orientamento politico del momento. Tutto questo dimenticando che, forse, è più utile osservare i comportamenti, analizzare i dati disponibili e agire sulle persone, ancor prima che questi diventino lavoratori e datori di lavoro, entrando nelle scuole, migliorando i percorsi di studio, aumentando gli interventi di orientamento. Ecco un altro limite delle politiche del lavoro in Italia: l'allontanamento per troppo tempo del mondo della scuola da quello del lavoro.

Per la verità negli ultimi due anni qualcosa è cambiato e alcuni interventi vanno in questa direzione: il "Piano giovani" dei ministri Sacconi, Gelmini e Meloni ha avviato un profondo percorso di ripensamento delle politiche e delle azioni a favore dell'occupazione giovanile; la riforma dell'apprendistato vuole valorizzare i momenti di osmosi tra istruzione e inserimento lavorativo; l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di intermediazione delle università e delle scuole secondarie superiori vuole favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro; la nuova disciplina dei tirocini dovrebbe



migliorare le esperienze lavorative con una forte componente formativa.

Ritornando alla nostra riflessione generale sui servizi al lavoro e le politiche attive, occorre comunque convincersi che il problema fondamentale non è solo l'aumento dell'occupazione, ma anche quello di migliorare l'occupabilità¹, garantendo occasioni e strumenti per aumentare la capacità di penetrazione nel mercato del lavoro, coerentemente con gli obiettivi della Strategia europea dell'occupazione, rendendo più efficiente tutto il sistema delle politiche attive quale complemento necessario per le politiche di sostegno del reddito a salvaguardia di una politica di sviluppo dell'occupazione.

La grande crisi economica e finanziaria che ha attraversato l'Italia, e non solo, ha costretto Stato e regioni a rivedere alcuni comportamenti poco virtuosi e a collaborare per la predisposizione di misure di intervento e reti di attori, mettendo in pratica innovazioni di processo e di servizio in molte parti del Paese. Si fa riferimento soprattutto all'Accordo Stato-regioni, siglato il 12 febbraio 2009, predisposto per contrastare gli effetti della crisi economica sulle imprese e sull'occupazione. L'attuazione di questo accordo ha visto, forse per la prima volta, il coinvolgimento di più attori istituzionali di livello centrale, come ad esempio l'INPS e dei livelli decentrati, regionali e locali, come l'insieme delle strutture amministrative e di servizi operanti nell'ambito del lavoro e della formazione professionale. Il risultato è stato quantomeno confortante perché ha permesso sia un uso più razionale delle risorse comunitarie, sia di aiutare numerosi lavoratori che la crisi avrebbe bruciato in pochissimo tempo.

Occorre a questo punto completare il processo avviato, ampliando i sistemi regionali dei servizi per il lavoro con un sistema pubblico-privato efficace, rafforzando il ruolo di *governance* pubblica e garantendo prestazioni omogenee su tutto il territorio nazionale.

Per inquadrare la problematica e tracciare alcune linee di intervento, è necessario fare una breve panoramica su come si è passati dagli uffici di collocamento e della massima occupazione ai Centri per l'impiego, passando per le sezioni circoscrizionali per l'impiego.

Il collocamento pubblico moderno nasce nel periodo *post*-fascista, dopo la

¹ Con il termine "occupabilità" si intende «il valore di una persona sul mercato del lavoro» in cui il valore può dipendere dalla richiesta del mercato, dall'età, dal sesso, dal livello di istruzione, dalle capacità professionali, «il valore di una persona sul mercato del lavoro risultante dalla propria preparazione ed esperienza formativa e professionale» (Leonardo Evangelista in www.orientamento.it/orientamento/2g.htm), ovvero con il termine "*employability*" si può intendere la «*ability to gain and retain fulfilling work*», puntando di più l'accento sulla capacità di cercare lavoro.





caduta del regime e dell'ordinamento sindacale corporativo, quando ragioni di natura prettamente politica indussero il legislatore di allora a sottoporre il sistema della mediazione al lavoro al monopolio esclusivo degli organi dello Stato. La gestione pubblica implicava, da un lato, l'iscrizione di coloro che erano privi di occupazione (o alla ricerca di una nuova) in apposite liste tenute dagli uffici di collocamento, e dall'altro, da parte di chi doveva assumere, l'invio di una richiesta di avviamento al lavoro, nella quale andavano inseriti soltanto dati relativi al numero dei lavoratori richiesti e la qualifica che dovevano possedere. L'ufficio di collocamento disponeva l'avviamento del lavoratore, in base all'anzianità di disoccupazione, registrata in apposito tesserino. Un altro documento – il libretto di lavoro – registrava le esperienze lavorative.

Tranne pochissime modifiche, il sistema iniziale rimase inalterato fino agli anni Settanta, durante i quali, in coincidenza con lo Statuto dei lavoratori, venne introdotta progressivamente la chiamata nominativa. Ma per una vera e propria riforma del sistema di collocamento pubblico occorre arrivare al 1996, quando una legge di conversione di numerosi decreti legge, la legge 28 novembre 1996, n. 608, liberalizza completamente il sistema di mediazione, abolendo il nulla-osta preventivo e sperimentando alcune collaborazioni pubblico-private per favorire il meccanismo dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. È di questo periodo la sperimentazione del sistema *ErgOnLine*, come primo sistema (embrionale) italiano di incontro tra domanda ed offerta di lavoro e di compartecipazione tra soggetti pubblici e soggetti privati.

La riforma voluta dal Ministro Treu era solo l'inizio della generale riorganizzazione di tutto il sistema di mediazione e collocamento dei lavoratori nel mercato del lavoro che si rendeva necessaria per due fattori contingenti, solo all'apparenza lontani: da un lato, le numerose pronunce della Corte di Giustizia europea sulla mancanza di concorrenza nel sistema italiano del mercato del lavoro e, dall'altro, le riforme Bassanini sul decentramento delle funzioni statali. Da questi due eventi nasce il sistema dei servizi per l'impiego, che di fatto persiste ancora, anche se con numerosi aggiustamenti e che è caratterizzato dall'ingresso nel mercato della mediazione delle agenzie di lavoro interinale e dall'attribuzione delle competenze di mediazione pubblica ad uffici delle province (i Centri per l'impiego).

A questo punto le linee sono tracciate, in osservanza dell'articolo 4 della Costituzione italiana: "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto", lo Stato consente ai cittadini disoccupati di ricercare le opportunità di lavoro, rivolgendosi agli operatori pubblici e privati autorizzati all'esercizio dell'atti-

vità di intermediazione, legati tra di loro da un comune interesse, per dirla come un recente Ministro del Lavoro, quello della “funzione pubblica” di intervento dello Stato sul mercato del lavoro per tutelare le pari opportunità dei lavoratori nella ricerca del lavoro.

L'altra grande riforma del mercato del lavoro è stata fatta da un altro grande conoscitore delle problematiche di funzionamento della domanda e dell'offerta di lavoro che, purtroppo, non poté vedere il suo lavoro messo in atto. Infatti, la cosiddetta legge Biagi fu emanata dopo la morte del professore di Bologna che tanto aveva voluto il suo Libro Bianco.

Per la verità occorre sottolineare come il decreto legislativo 24 ottobre 2003, n. 276, figlio della legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, attua solo in parte alcune indicazioni precise contenute nel Libro Bianco, di interesse per la riflessione che stiamo facendo in queste pagine. La parte mancante è proprio quella ripresa in questi mesi nella riforma del mercato del lavoro che il Ministro Fornero, insieme a tutto il Governo, sta portando avanti. Questa, in un certo senso, è stata anticipata sperimentalmente dal citato accordo del 2009 per il contrasto della crisi: la riforma degli ammortizzatori sociali, che anche il compianto Marco Biagi reputava necessaria per controbilanciare la crescente precarietà del lavoro. Primi fra tutti: l'estensione del sussidio di disoccupazione e le politiche attive in favore dei disoccupati in cerca di impiego.

Senza addentrarsi nel tecnicismo della riforma, ancora in discussione nel momento in cui scriviamo, la cosa importante che preme sottolineare è che è necessario costruire un sistema di *welfare* rivolto a chi fa tutto il possibile per uscire dalla condizione di disoccupato. Per fare ciò, occorre rafforzare le politiche attive, quegli interventi che aiutano a trovare una nuova occupazione e razionalizzare i servizi per l'impiego. È questo, al di là di ogni problema di definizione, il nocciolo della questione: garantire servizi e politiche a chi ha perso (o non lo ha mai avuto) il lavoro, ma che si pone nei confronti del mercato in una condizione proattiva per trovarlo.

Dicevamo che parte della riforma Biagi rimane ancora inattuata. Ciò è vero soprattutto nella sostanza. Infatti, l'attuale situazione dei servizi per il lavoro, intesi come l'insieme della rete dei servizi pubblici per l'impiego e dei soggetti autorizzati e accreditati, nonostante i numerosi interventi normativi di semplificazione, presenta ancora un quadro caratterizzato da:

- scarsa incidenza nell'incontro tra domanda/offerta;
- (ancora) forte impatto degli adempimenti sull'erogazione dei servizi ai cittadini e ai datori di lavoro;
- eccessiva frammentazione dei sistemi informativi lavoro;
- carenza di stabili rapporti tra pubblico e privato nell'erogazione dei servizi;



- mancanza di una *governance* pubblica efficace nell'erogazione dei servizi.

Occorre eliminare i fattori di ritardo e di disomogeneità nell'erogazione di servizi individualizzati a cittadini e, naturalmente, a datori di lavoro; offrendo a questi ultimi un supporto concreto per il superamento di crisi aziendali, ovvero consulenze specifiche per tradurre i fabbisogni professionali in ricerche attive di lavoratori.

L'obiettivo può essere raggiunto con una nuova intesa tra Stato, regioni e province autonome che garantisca un nuovo disegno organizzativo dei servizi per l'impiego, il cui livello non può che essere regionale (come già la legge Biagi indicava) ma che non può prescindere dalla platea di attori pubblici (province², comuni, università) e privati (parti sociali, altri enti) che il legislatore ha individuato in questi ultimi anni nell'ottica di garantire una maggiore trasparenza del mercato del lavoro.

Occorre, inoltre, continuare a percorrere la strada della semplificazione amministrativa che, a partire dal 2008 (con l'introduzione della comunicazione obbligatoria telematica) ha caratterizzato tutta la normativa del collocamento³ e che ha anche il vantaggio (oltre quello di rendere la vita più semplice a utenti ed operatori) di mettere a disposizione dei *policy makers* una serie di informazioni utili alla programmazione e alla valutazione degli interventi.

Per fare questo, diventa cruciale il ruolo del sistema informativo che garantisce la circolazione delle informazioni tra tutti coloro che devono erogare servizi e organizzare interventi specifici. E qui non può sfuggirci una riflessione senza la quale si rischia di ritardare il raggiungimento degli obiettivi, aumentare i costi e allontanare il risultato della riforma nel suo complesso.

Occorre valorizzare il sistema con tutte le sue periferiche: i Centri per l'impiego, le province, le regioni, il Ministero del Lavoro, le agenzie per il lavoro e tutti gli altri soggetti autorizzati all'intermediazione. Occorre, però, che tale sistema si nutra anche di altra linfa per fornire informazioni utili all'erogazione di servizi e politiche per l'occupazione. Per fare questo non è necessario inventare nulla, perché quasi tutto è stato fatto: basta solo utilizzare il canale di cooperazione applicativa tra le regioni e il Ministero del Lavoro per

² Rispetto a questi soggetti, occorre tenere presente l'evoluzione del dibattito parlamentare sull'abolizione delle province o su una loro profonda riorganizzazione che avrà forti riflessi sull'organizzazione dei servizi per l'impiego, per lo più dipendenti, appunto, dalle amministrazioni provinciali.

³ Si fa riferimento al sistema UNIMARE, che ha previsto la comunicazione telematica dei rapporti di lavoro marittimo; il prospetto informativo dei disabili, anch'esso presentato per via telematica; la comunicazione dei lavori usuranti; ecc.



far transitare i dati che provengono da istituzioni diverse, prima fra tutte l'INPS, e metterli a disposizione attraverso il portale Cliclavoro, di cui si parla abbondantemente in altri capitoli di questo lavoro.

Qui preme sottolineare solo come il portale assolva esso stesso al compito di erogatore di servizi: informativi, sui contratti, sugli operatori sul territorio, sulle occasioni di lavoro; di incontro tra domanda ed offerta di lavoro; di monitoraggio dei servizi e valutazione delle politiche. In merito a quest'ultima caratteristica parleremo in conclusione per sottolineare l'importanza dei dati e delle informazioni raccolte per analisi previsionali, i cui tempi di indagini si sono accorciati per effetto della crisi, per valutare l'effetto degli interventi e programmarne di nuovi, più efficaci e mirati.

Queste, a nostro parere, le azioni da svolgere:

- reindirizzare la *mission* dei servizi pubblici per l'impiego sulla gestione delle politiche attive del lavoro, anche attraverso l'ulteriore riduzione delle attività amministrative;
- riorientare il sistema regionale dei servizi per il lavoro per garantire la gestione delle politiche attive del lavoro, prevedendo la piena partecipazione di tutti gli attori, ciascuno in coerenza con la propria *mission*;
- completare l'informatizzazione di tutti i servizi, secondo standard comuni definiti a livello nazionale;
- migliorare il monitoraggio e la valutazione delle politiche attive del lavoro, in un quadro condiviso di standard ed indicatori concordati a livello nazionale e coerente con gli indicatori europei fissati nella Strategia Europa 2020;
- definire le prestazioni essenziali e individuare (a livello nazionale) le caratteristiche soggettive ed oggettive dei *target* ai quali offrire le azioni delle politiche attive, a partire dalle categorie svantaggiate;
- accrescere la consapevolezza e la responsabilità dell'individuo nella ricerca attiva del lavoro, ricorrendo anche ai soggetti che operano nel sistema regionale dei servizi per il lavoro, privilegiando i sistemi informatizzati (come il portale Cliclavoro);
- definire un sistema, univoco ed omogeneo su tutto il territorio nazionale, di sanzioni, in termini di mancati benefici, da collegare all'effettiva partecipazione a percorsi di politica attiva; collegando le informazioni contenute nella banca dati percettori con quelle raccolte dai servizi per l'impiego. Ancora una volta cruciale il portale Cliclavoro;
- adottare su tutto il territorio nazionale la dichiarazione di immediata disponibilità (DID), anch'essa on line, valida per tutti i soggetti competenti nell'erogazione di servizi al lavoro e previdenziali, eliminando le attuali duplicazioni normative;





- far confluire nel portale Cliclavoro tutte le informazioni necessarie alla gestione delle politiche attive del lavoro. A questo proposito occorre confermare che l'infrastruttura di Cliclavoro si connota per essere già quella dorsale informativa di cui si parla nella riforma e che lo assurge al "sistema informativo lavoro" di cui si parlava già nel 1997⁴.

136

Tutto ciò ha come conseguenza immediata un nuovo disegno dei servizi regionali per il lavoro che vede l'attivazione e l'integrazione di tutti i soggetti, anche quelli della formazione, accreditati nell'ambito del sistema regionale, al solo scopo di coinvolgerli tutti nell'erogazione delle politiche attive e dei servizi necessari all'occupabilità e all'occupazione delle persone. Questo non deve però tradursi in una Babele; bisogna puntare sulla specializzazione dei soggetti nell'erogazione dei servizi, senza alcuna confusione di ruoli, consolidando contemporaneamente la *governance* pubblica nell'ambito dei rapporti tra i soggetti e le modalità di erogazione delle politiche attive nel quadro tracciato dall'articolo 15 del decreto legislativo 24 ottobre 2003, n. 276⁵: Ministero del Lavoro e regioni (e province autonome), stando attenti a non farsi travolgere dall'annunciata riforma delle province.

Un sistema regionale in cui tutti i servizi innovativi ruotano attorno all'informatizzazione che diventa cruciale per: raccogliere candidature e occasioni di lavoro; registrare e mettere a disposizione le dichiarazioni di immediata disponibilità e gli eventuali rifiuti di inserimento lavorativo, cancellando eventuali benefici posseduti; integrare le informazioni raccolte per costruire il fascicolo del lavoratore, pronipote del C2 di memoria *post-bellica*; integra-

⁴ "Il sistema informativo lavoro, di seguito denominato SIL, risponde alle finalità ed ai criteri stabiliti dall'articolo 1 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, e la sua organizzazione è improntata ai principi di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 675.

Il SIL è costituito dall'insieme delle strutture organizzative, delle risorse hardware, software e di rete relative alle funzioni ed ai compiti, di cui agli articoli 1, 2 e 3 (tali articoli indicavano le funzioni, in materia di lavoro, gestite dallo Stato e quelle conferite alle regioni). Il SIL, quale strumento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, ha caratteristiche nazionalmente unitarie ed integrate e si avvale dei servizi di interoperabilità e delle architetture di cooperazione previste dal Progetto di rete unitaria della pubblica amministrazione. Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, le regioni, gli enti locali, nonché i soggetti autorizzati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 10, hanno l'obbligo di connessione e di scambio dei dati tramite il SIL, le cui modalità sono stabilite sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione".

⁵ "Un livello regionale che, nel quadro delle competenze proprie delle regioni di programmazione e gestione delle politiche regionali del lavoro: 1) realizza l'integrazione dei sistemi pubblici e privati presenti sul territorio; 2) definisce e realizza il modello di servizi al lavoro; 3) coopera alla definizione degli standard nazionali di intercomunicazione» (articolo 15, comma 4, lett. b).

re i servizi al lavoro con quelli previdenziali, creando dei poli (virtuali) del *welfare* per fornire a cittadini e lavoratori un servizio integrato, sempre più necessario nell'ottica di integrazione tra politiche attive e passive e di partecipazione del cittadino alla ricerca attiva di un lavoro.

A questo punto sembra chiara la ricetta, i cui ingredienti sono: circolazione delle informazioni, interoperabilità dei sistemi, partecipazione attiva dei cittadini e delle imprese, integrazione dei servizi. Ma una torta ben riuscita deve contare su una temperatura costante, ecco perché occorre individuare le fonti di finanziamento del sistema, anche attraverso l'accesso ai fondi strutturali in maniera organica e non estemporanea, prevedendo nell'ambito della nuova programmazione una linea POR e PON a garanzia della sostenibilità finanziaria dell'intero sistema.

Ora che il sistema dei servizi per il lavoro è tracciato, nel suo percorso storico e nelle sue linee evolutive, occorre fermarsi a riflettere sulle politiche attive, su come vanno definite e su quali tipologie vanno erogate per combattere la disoccupazione ormai dilagante, che colpisce i giovani, ma non solo, che viene influenzata da fattori geografici, da movimenti migratori, dall'evoluzione demografica. E qui le cose sono forse più complicate di quelle affrontate in premessa per definire i servizi per il lavoro.

Una prima definizione di politiche attive per il lavoro o di *active labor market policies* non può che essere ampia e generale, facendo riferimento a tutti i provvedimenti, che comportano una spesa pubblica, volti a rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro adeguando le caratteristiche professionali dell'offerta alle richieste della domanda. Esse mirano a favorire l'incontro tra domanda e offerta e a migliorare le possibilità di accesso all'occupazione per le categorie più svantaggiate.

Uno schema classificatorio più analitico è stato poi elaborato dall'Eurostat che, con il "modulo *labour market policies*", propone sette tipologie di interventi, accomunati dall'obiettivo di attivare o riattivare nel mercato del lavoro soggetti che si trovino ai margini: supporto e orientamento personalizzati a favore di chi cerca lavoro da parte dei servizi pubblici dell'impiego; formazione e addestramento; *jobsharing*; incentivi all'occupazione; politiche di inserimento lavorativo dei disabili; creazione diretta, nel settore pubblico in senso lato, di posti di lavoro; incentivi alle nuove attività di impresa.

Un altro modo di definire le politiche attive è quello di distinguerle da quelle passive, laddove mentre queste ultime hanno la finalità di lenire il disagio sociale connesso con la disoccupazione, quelle attive mirano invece a integrare (o reintegrare) nel mercato del lavoro coloro che si trovano ai margini di esso, vicini e prossimi all'uscita, le prime caratterizzate da un approccio cura-



tivo, le altre da uno preventivo, con interventi mirati su chi possa diventare un disoccupato di lunga durata.

Seppur questa definizione sembra essere quella più soddisfacente, lo stesso schema *labour market policies*, che nasce come sistema classificatorio delle politiche del lavoro nel suo complesso, inserisce tra le politiche attive anche due tipologie di politiche passive: la tutela economica dei disoccupati e gli schemi di pensionamento anticipato.

Al di là di queste precisazioni, tutte le politiche attive, comunque, si possono concretizzare nella fornitura di servizi reali quali il supporto nella ricerca di lavoro; la partecipazione ad attività formative; l'inserimento lavorativo, magari favorito da sgravi fiscali o lavori socialmente utili.

Dopo questa piccola parentesi, che ancora una volta lascia poco spazio (anche se in misura minore di quanto accade per i servizi al lavoro) alle politiche verso le imprese, occorre individuare quali sono i fattori di successo che posseggono le politiche attive per combattere la disoccupazione, rimettere in moto il mercato del lavoro e affrontare la crisi economica mondiale.

Il primo problema da affrontare è quello del rapporto tra equità ed efficienza; tra obiettivi di equità sociale, che garantisca migliori opportunità alle fasce deboli, e obiettivi di efficienza economica. Per raccordare l'esigenza, più privatistica, dell'efficienza economica con quelle, proprie del sistema pubblico, di rafforzare le competenze e le capacità di coloro che per vari motivi hanno difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro, sarebbe opportuno organizzare i servizi per l'impiego come un sistema integrato, in grado di combinare le funzioni di collocamento con quelle necessarie al pagamento dei sussidi, e l'accesso ai programmi di formazione ed inserimento lavorativo. Qui si riparte da dove abbiamo iniziato: per far ripartire l'economia e combattere la disoccupazione, occorre garantire un sistema di *welfare* che offra ai cittadini e alle imprese una serie di servizi erogati da un sistema pubblico del lavoro, in cui la dimensione pubblica attiene non già alla ragione sociale dell'operatore, bensì alla garanzia costituzionalmente garantita dall'articolo 4 della Costituzione.

Le difficoltà definitorie e di misurazione non devono impedire di evidenziare che lo scopo finale delle politiche attive del lavoro non è quello di creare direttamente nuovi posti di lavoro, bensì di migliorare la risposta dell'occupazione alla crescita economica. Per fare ciò è necessario un forte coordinamento a livello centrale e locale che abbia la capacità di adottare strumenti più opportuni e occuparsi dei sussidi, nell'ambito della ripartizione di competenze segnata dalla riforma costituzionale del Titolo V.

L'ultimo requisito essenziale per l'efficacia delle ALMP è la qualità degli



operatori, che necessitano di un'apposita preparazione e di un approccio poco burocratico e improntato al *problem solving*.

Da queste considerazioni generali si può tracciare un modello a cui fare riferimento per le politiche attive del lavoro:

- decentramento territoriale, sia dal punto di vista politico che amministrativo e di gestione delle risorse, ma con un forte governo centrale;
- integrazione delle diverse funzioni, accompagnata però dalla separazione netta tra definizione degli obiettivi e implementazione delle politiche;
- qualificazione degli operatori;
- qualità dei progetti, che devono essere mirati (ossia pensati per contesti specifici), selettivi (ossia destinati a gruppi precisi e limitati di individui) e adeguatamente finanziati.

Tale modello è valido qualunque definizione e classificazione si utilizza per individuare le politiche attive del lavoro e per erogare servizi efficaci, a seconda dei *target* di riferimento.

Nelle pagine precedenti è apparso di tanto in tanto, il ruolo delle informazioni a supporto della gestione e della valutazione degli interventi. Si fa riferimento alla necessità di condividere a livello nazionale un sistema informativo statistico del mercato del lavoro, nel quale confluiscono tutte le informazioni raccolte dalle istituzioni, che si confronta con altre indagini campionarie per fornire informazioni sull'andamento del mercato del lavoro e tentare di spiegare alcuni paradossi che lo caratterizzano, come ad esempio la permanenza contestuale di posti vacanti e giovani che continuano ad essere disoccupati.

Ma anche qui la collaborazione istituzionale è necessaria per rimuovere gli ostacoli alla circolazione delle informazioni, costruire un sistema di tracciamento dei servizi che il cittadino e il datore di lavoro richiedono ai soggetti competenti sul mercato del lavoro ed avere metodologie di trattamento delle informazioni uniformi e condivise su tutto il territorio nazionale.

E anche stavolta le speranze stanno nella riforma in discussione che, almeno nella versione predisposta, sembra confermare le esigenze trattate in questo lavoro:

- rafforzamento dei servizi per l'impiego;
- integrazione tra politiche attive e passive;
- ruolo centrale del sistema informativo;
- valorizzazione degli strumenti di monitoraggio a supporto delle politiche.

A questo punto non rimane altro che concentrarsi sui nuovi strumenti per



non perdere l'ennesima occasione per combattere la disoccupazione attraverso la gestione di un mercato del lavoro trasparente, nel quale le occasioni di lavoro siano alla portata di tutti, con un sistema di *welfare* condiviso che tenga conto delle necessità di ciascuno.





CAPITOLO 10

Il sistema degli incentivi nella stagione della crisi

di Ruggero Golino*



143

L'impatto socioeconomico della crisi

Il lavoro è un valore a prescindere dalle gratificazioni di carattere professionale o retributive che ne possono derivare e indipendentemente dal fatto che consista in una prestazione d'opera manuale o intellettuale.

Lo stato di disoccupazione è un dramma umano, sociale ed economico.

Il sistema del *welfare* italiano, frutto di decenni di progressi, ha pochi confronti al mondo e sta permettendo di fronteggiare una crisi occupazionale di configurazione epocale.

L'attuale crisi nasce con lo scoppio della cosiddetta bolla immobiliare negli USA, figlia dell'economia virtuale, che per meccanismi finanziari a caduta ha coinvolto il sistema finanziario europeo di gracile struttura istituzionale – perché carente di un centro di comando unico come la *Federal Reserve* al cui paragone non può porsi la Banca Centrale Europea –, condizionata dalle politiche economico-monetarie dei paesi membri. In Italia il primo settore non a caso investito è stato nel 2008 il trasporto aereo con la crisi Alitalia, che ha richiesto un intervento di quattro anni di CIGS (straordinaria) e tre di mobilità. L'incalzare degli eventi ha prodotto molti interventi legislativi mirati a sostenere categorie di lavoratori non tutelate per qualifica o età e settori produttivi particolarmente colpiti dalla congiuntura internazionale o settori produttivi nazionali in forte crisi.

La dinamica disoccupazionale dal 2008 al 2011 può sintetizzarsi nei seguenti dati.

* Dirigente Generale in quiescenza dell'INPS dove, in ultimo, ha diretto, dal 2005 al 2011, la Direzione Centrale Prestazioni a Sostegno del Reddito.



Lavoratori che hanno presentato domanda di:

	2008	2009	2010	2011
Disoccupazione ordinaria	658.057	1.048.393	1.041.878	1.084.760
Disoccupazione con requisiti ridotti	605.745	642.891	586.819	621.879
Mobilità ordinaria	58.187	76.437	83.274	85.093
Mobilità in deroga	10.451	17.070	33.772	29.737

Ore autorizzate:

	2009	2010	2011
CIG ordinaria	612.792.992	303.960.863	220.546.697
CIG straordinaria	220.050.579	467.429.083	411.443.233
CIG in deroga	165.388.216	370.671.270	328.547.275

Il ruolo delle istituzioni preposte

Occorre sottolineare come, a complemento degli interventi legislativi, decreti ministeriali e lettere circolari del Ministero del Lavoro hanno dato un contributo notevolissimo nell'adeguare il sostegno al reddito alla congiuntura occupazionale negativa.

Se ne possono citare soprattutto due:

- 1) una interpretazione più flessibile del conteggio delle 13 settimane di CIGO (ordinaria) fruibili nell'anno computate con la somma dei giorni effettivamente fruiti e non considerando l'intera settimana in cui si fruiscono uno, cinque o sei giorni di sospensione del lavoro;
- 2) l'ampliamento delle cause integrabili della CIGO includendovi, fra l'altro, la difficoltà di accesso al credito, l'alto costo dell'energia in momenti di particolare crisi del mercato, il costo delle materie prime o le momentanee avverse situazioni del mercato internazionale nel settore merceologico di riferimento.

L'INPS ha operato con la propria capillare struttura di 506 sedi sul territorio e con una continua opera di indirizzo delle sedi stesse verso la realizzazione degli obiettivi legislativi e ministeriali, rendendo notevolissimo il con-

tributo degli interventi ordinari di sostegno al reddito su base previdenziale. La sinergia Ministero del Lavoro-INPS ha consentito di mettere in campo risorse professionali e finanziarie per applicare con tempestività e flessibilità gli istituti ordinari e straordinari di sostegno al reddito nelle loro diverse configurazioni settoriali. I lavoratori hanno potuto contare su una rete di protezione. Gli interventi straordinari anticrisi hanno fatto la differenza nell'efficacia di fronte alla gravità dell'emergenza da affrontare.

Il risultato, fino ad oggi, è stato molto importante soprattutto dal punto di vista umano, poiché tutti i lavoratori interessati da crisi aziendali hanno dimostrato preoccupazione per il futuro, ma non hanno temuto il presente sentendo un sistema di tutela previdenziale che li ha supportati.

Si illustrano ora sinteticamente i principali interventi anti crisi succedutisi nell'ultimo quadriennio.

– **Integrazione salariale in deroga** ai lavoratori, anche a domicilio, apprendisti e somministrati non rientranti nelle tutele della normativa ordinaria, straordinaria ed edile delle integrazioni salariali, e, dunque anche dipendenti da aziende con meno di 15 dipendenti. Le aziende debbono aver sospeso l'attività lavorativa ed avere in corso processi di ristrutturazione, riorganizzazione, riconversione, crisi aziendale o essere sottoposte a procedura concorsuale. La durata della prestazione è prevista in 12 mesi, con eventuali proroghe di pari durata fino a 36 mesi. Ciascuna proroga comporta la riduzione dell'indennità del 10%, del 30% e del 40%. L'indennità è pari all'80% della retribuzione fino a non oltre le 40 ore settimanali. L'indennità mensile non può superare massimali fissati di anno in anno. Il finanziamento, secondo l'accordo Stato-regioni del 19 febbraio 2009, è misto Stato-regioni che contribuiscono con proprie risorse al 30% dell'indennità corrisposta ai lavoratori residenti in ciascuna di esse. Se la domanda riguarda aziende con unità produttive in più regioni, il decreto di concessione è di competenza ministeriale e pertanto la domanda va inoltrata al Ministero del Lavoro. Con il rinnovo dell'accordo Stato-regioni del 20 aprile 2011, il contributo delle regioni è salito al 40% per periodi di CIGS autorizzati successivamente al 1° maggio 2011. L'onere relativo alla contribuzione figurativa, che permette la pensionabilità dei periodi integrati ed il costo per la corresponsione ai lavoratori stessi dell'assegno per il nucleo familiare, sono a totale carico dello Stato.

La novità della prestazione consiste nella delega rilasciata temporaneamente dallo Stato alle regioni di decretare la concessione della cassa integrazione in deroga. INPS eroga la prestazione in forma diretta al lavoratore. Purtroppo, in alcune regioni il criterio del pagamento diretto, sancito nelle sin-





gole convenzioni INPS-regioni approvate dal Ministero del Lavoro sulla base del citato accordo del 19 febbraio 2009, è stato disatteso consentendosi il pagamento a conguaglio da parte dell'azienda. Questo comporta per l'INPS notevoli difficoltà nella contabilizzazione degli oneri. In attesa di decreto regionale, l'azienda può richiedere ad INPS un'anticipazione per un massimo di quattro mesi. Se il decreto regionale non interviene, l'INPS recupera le prestazioni erogate dall'azienda. L'azienda, previo accordo sindacale, inoltra domanda alla regione per poter fruire di un monte ore di CIG in deroga; la regione, spesso sulla base di accordi annuali con le parti sociali sui settori in crisi, accoglie o respinge la domanda; l'azienda, quindi, invia all'INPS l'elenco dei lavoratori beneficiari dell'intervento con i relativi dati retributivi su cui calcolare l'80% di indennità spettante. C'è da rilevare che la CIG in deroga ha sempre riportato un divario fra le ore richieste dalle aziende e le ore effettivamente fruite. Anche nei momenti di maggior picco, le ore fruite non hanno superato il 65% come nel 2009. Nel 2010 il tiraggio è stato del 50,7%. In media, a fronte di 100 ore richieste, ne sono state fruite 50: è il cosiddetto tiraggio. Ciò poiché le aziende, per prudenza, hanno sempre abbondato nelle richieste. Nel 2011 a fronte di 973 milioni di ore di CIG in deroga richieste, ne sono state utilizzate 475 milioni. Tiraggio 47,9%. Nei primi due mesi del 2012 il tiraggio è stato del 39,5%.

- **Indennità di mobilità in deroga** per i lavoratori licenziati, compresi gli apprendisti ed i somministrati, e che non possano beneficiare di nessun ammortizzatore sociale ordinario.

I soggetti devono avere esaurito l'indennità di mobilità ordinaria, o essere stati licenziati da aziende non destinatarie di mobilità ordinaria. La durata della mobilità in deroga è fissata dal decreto ministeriale o regionale di concessione, e l'importo è determinato con i criteri della mobilità ordinaria. Ad ogni eventuale rinnovo del decreto di concessione dopo 12, 24, 36 mesi di fruizione, l'indennità è decurtata di una aliquota percentuale crescente del 10, 30, 40%. L'erogazione è subordinata alla sottoscrizione da parte di ciascun lavoratore della dichiarazione di immediata disponibilità (DID), e cessa qualora il lavoratore rifiuti una offerta di lavoro che sia professionalmente equivalente, o in settori omogenei, o con retribuzione inferiore a non più del 20%, o sospenda l'attività formativa alla quale sia stato avviato.

L'azienda, previo accordo sindacale e prima della cessazione, deve richiedere alla regione di competenza la concessione della mobilità in deroga per i lavoratori cessati da tutta l'azienda o da un ramo di essa. L'INPS eroga le relative indennità ai lavoratori e come per la CIG in deroga, contabilizza la spesa ripartendo le quote a carico dello Stato (solo per il sostegno al reddi-



to) e le quote a carico di ciascuna regione. L'INPS è stato autorizzato dai Ministeri vigilanti – Lavoro e Economia e finanze – ad anticipare le indennità di CIG e mobilità in deroga in caso di inadempienza di una regione nel versamento del 30% relativo al sostegno al reddito da essa dovuto. In conseguenza di tale onere, l'INPS deve costantemente fornire agli stessi Ministeri le risultanze della propria contabilizzazione rimanendo in attesa delle loro decisioni nel caso di una perdurante omissione dell'apporto finanziario delle regioni. I lavoratori beneficiari hanno diritto ad avere riconosciuta la contribuzione figurativa sui soli elementi retributivi con carattere di continuità e non collegati all'effettiva presenza al lavoro; hanno diritto, inoltre, a percepire l'assegno per il nucleo familiare. Come già detto, ambedue gli oneri sono a totale carico dello Stato.

- **Indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali ai lavoratori sospesi, o licenziati con qualifica di apprendista** all'entrata in vigore del decreto legge 25 novembre 2008, n. 185.

Sono richiesti almeno tre mesi di occupazione, ma non sono richiesti i requisiti di anzianità assicurativa e contributiva vigenti per la disoccupazione ordinaria. La durata della prestazione è di 90 giorni, anche non consecutivi, nell'ambito del periodo di vigenza del contratto di apprendista. L'indennità spettante è pari all'80% della retribuzione per il triennio 2009/2011 prorogata al 2012. I lavoratori debbono sottoscrivere la DID ad un nuovo lavoro se licenziati, o alla formazione se sospesi.

- **Indennità *una tantum* a collaboratori a progetto (CO.CO.PRO.)¹**, per gli anni 2010-2012.

Riguarda soggetti iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'INPS. L'*una tantum* corrisponde a una indennità pari al 30% del reddito di lavoro percepito nell'anno precedente, con un tetto massimo di 4.000 euro annui. Il diritto è sottoposto, tuttavia, a requisiti stringenti, che ne hanno determinato una fruizione limitata in relazione alla platea dei potenziali aventi diritto. Le condizioni relative alla cosiddetta monocommittenza nell'anno di interruzione del lavoro, alla previsione di limiti di reddito massimo annuo, a requisiti di accredito contributivo nella gestione separata in ciascuno dei due anni precedenti a quello della domanda, hanno limitato l'accoglimento delle domande presentate. Tuttavia, il numero stesso

¹ Il comma 51 dell'articolo 2 della legge 28 giugno 2012, n. 92, fissa tale indennità al 5% di un reddito lordo annuale complessivo non superiore a 20.000 euro. Cambieranno anche il requisito contributivo ed il periodo di disoccupazione di almeno due mesi nell'anno precedente. Tali criteri sono tuttavia sottoposti, dal successivo comma 56, a modifiche transitorie per gli anni 2013-2014-2015.



delle domande presentate è stato limitato poiché molti interessati non hanno richiesto la prestazione o per disinformazione, o per la rigidità dei requisiti di fruizione.

- **Indennità *una tantum* ai lavoratori somministrati** che alla data della domanda abbiano maturato in somministrazione 78 giorni di calendario e 45 giorni di calendario in disoccupazione.

L'indennità spettante è di 1.300 euro al lordo delle ritenute di legge. Il relativo finanziamento, per accordo del 13 maggio 2009, è per metà a carico del Ministero del Lavoro e per metà a carico degli enti bilaterali di settore. I lavoratori interessati debbono sottoscrivere la DID, e presentare domanda alle agenzie per il lavoro. L'indennità viene loro liquidata dall'INPS in un'unica soluzione.

- **Indennizzo in favore dei lavoratori autonomi terremotati d'Abruzzo** ai quali, in conseguenza di sospensioni dell'attività dovute agli eventi sismici, viene corrisposta una indennità di 800 euro per tre mesi.

- **Incentivo ai lavoratori percettori di CIGO, CIGS e CIG in deroga²** per il 2009, 2010, 2011 e 2012, che vogliano intraprendere o una attività di lavoro autonomo o un'attività imprenditoriale o una microimpresa o associarsi in cooperativa.

Tale incentivo è già previsto per lavoratori in mobilità ordinaria. Pertanto, se ricorrono le condizioni di cui all'articolo 16 della legge 23 luglio 1991, n. 223, viene concesso a questi lavoratori il trattamento di mobilità per 12 mesi. La prestazione consiste nell'erogazione al lavoratore richiedente, in un'unica soluzione, di tutte le mensilità spettanti e non ancora maturate.

- **Indennità di disoccupazione ordinaria** con requisiti normali o ridotti³ riconosciuta, per gli anni 2009-2012, previo accordo sindacale, per un massimo di 90 giornate, anche non consecutive, ai lavoratori sospesi per crisi aziendali. L'intervento è subordinato, dall'accordo del 12 aprile 2009, al preventivo intervento integrativo degli enti bilaterali per almeno il 20% dell'indennità pari all'80% del salario, ma con l'applicazione di un massimale. I lavoratori non devono essere dipendenti da aziende destinatarie di trattamenti di integrazione salariale.

² Il comma 19 dell'articolo 2 legge 28 giugno 2012, n. 92, estende per gli anni 2013-2014-2015 la facoltà, per i lavoratori percettori della nuova indennità di disoccupazione denominata Assicurazione sociale per l'impiego (ASPI), di richiedere la medesima anticipazione di prestazioni.

³ Il comma 17 dell'articolo 3 della legge 28 giugno 2012, n. 92, estende per gli anni 2013-2014-2015 l'erogazione della nuova ASPI ai lavoratori sospesi fino ad un massimo di 90 giorni subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno al 20% dell'indennità a carico dei fondi bilaterali.

- **Indennità di disoccupazione ordinaria al personale docente e ATA** titolare di un contratto di supplenza annuale o fino al termine dell'attività didattica, e che non abbia ottenuto il rinnovo per l'anno scolastico 2011/2012. Il personale interessato deve presentare domanda ai rispettivi provveditori agli studi. L'INPS eroga la prestazione al personale che ogni anno il Ministero della pubblica istruzione e dell'università inserisce in appositi elenchi prioritari. La prestazione ha la durata di 8 mesi per soggetti con meno di 50 anni, o 12 mesi per soggetti ultra-cinquantenni. L'indennità è pari al 60% per i primi 6 mesi, 50% per i 2 mesi successivi e 40% per i restanti mesi indennizzati.
- **Formazione o riqualificazione professionale** per beneficiari di trattamenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro. Per gli anni 2009/2012 l'azienda, previo accordo sindacale, può utilizzare i propri dipendenti in cassa integrazione in progetti di formazione, o riqualificazione professionale, che possono includere lo svolgimento di attività produttive connesse all'apprendimento. Il lavoratore coinvolto nell'attività formativa conserva il trattamento di sostegno al reddito e percepisce, da parte del datore di lavoro, la differenza fra il trattamento stesso e la retribuzione. La prestazione è stata oggetto di perplessità da parte del Commissario europeo alla concorrenza.



Gli istituti normativi e gestionali: il passaggio dalle politiche passive alle politiche attive

Gli interventi anticrisi attivati dal 2008 hanno colto il duplice obiettivo di: tenere in azienda milioni di lavoratori, con benefici effetti economici e psicologici per i dipendenti; e di mantenere un più basso livello di disoccupazione. Anche le aziende, oltre a poter sospendere l'attività produttiva senza costi di lavoro, hanno potuto mantenere un rapporto con le proprie maestranze, per disporne tempestivamente alla ripresa della domanda. A queste conclusioni positive è pervenuto uno studio dei ricercatori del Collegio d'Europa, che hanno studiato il *welfare* italiano durante uno *stage* di sei mesi in INPS. Lo studio è stato premiato a Bruxelles dal Presidente dell'Eurogruppo Junkers, in una cerimonia nella quale sono stati illustrati tutti gli studi in concorso promossi dal Collegio d'Europa. Il rapporto ha evidenziato, tuttavia, l'eccessiva frammentarietà degli interventi italiani, giudicando opportuna una razionalizzazione oggettiva e soggettiva delle politiche passive del lavoro. L'altra critica ha riguardato l'insufficienza delle politiche attive in propor-



zione al tasso di disoccupazione sofferto dall'Italia. Gli interventi in deroga hanno messo, tuttavia, le premesse per la realizzazione della riforma tanto attesa degli ammortizzatori sociali, tutelando categorie di lavoratori prima non tutelati. La distonia fra politiche attive e politiche passive del lavoro fa connotare queste ultime quali sussidi, la cui erogazione sia indipendente da una attività del soggetto percettore per reinserirsi nell'attività lavorativa.

Tale situazione ha favorito il ricorso a forme di reddito in nero, nocive agli interessi dei lavoratori, alla libera concorrenza e alla fiscalità generale. A ciò si aggiunga che la crisi epocale, che ha investito l'Occidente in conseguenza dello spostamento dell'asse economico finanziario ad Oriente, pone, non ultimo, un serio problema di flessibilità professionale. Soltanto l'attivazione di politiche attive tempestive, efficaci, puntuali e partecipate possono consentire di combinare l'esigenza di sviluppare l'occupazione con l'esigenza delle aziende industriali di competere soprattutto sul terreno delle esportazioni (con un mercato europeo saturo) e l'esigenza delle aziende di servizi ad adeguarsi con prodotti sempre più avanzati in termini di diversificazione e di nuove procedure di erogazione, specie informatiche.

Bisogna essere in grado di passare nel più breve tempo possibile dal produrre divani al posto di calze, o di realizzare velocemente nuovi servizi evoluti per clienti interni e/o ai quattro angoli del mondo. Un Paese con quasi sessanta milioni di abitanti ha bisogno di una industria manifatturiera massiva, ramificata e diversificata. Non sarebbe sufficiente produrre soltanto brevetti da vendere a caro prezzo, o prodotti di nicchia in tutti i campi dello stile e del genio italiano: dalla moda all'auto, dalla architettura nelle sue varie espressioni alla ricerca applicata, dal turismo d'élite all'agroalimentare, fino alla produzione di utensili tecnologicamente avanzatissimi. Milioni di piccole e medie imprese devono confrontarsi quotidianamente con una concorrenza internazionale senza precedenti, e che richiede maestranze in continua evoluzione professionale per produrre prodotti qualitativamente sempre più competitivi ed a costi sempre minori, almeno fino a quando il costo del lavoro nei paesi cosiddetti emergenti non aumenterà, in conseguenza delle tutele previdenziali che i lavoratori di quei paesi rivendicheranno.

L'erogazione di sostegno al reddito ai lavoratori coinvolti in crisi aziendali deve, quindi, correlarsi a percorsi formativi di riqualificazione atti ad offrire alternative di lavoro, specie quando la loro azienda in crisi deve realizzare progetti di riqualificazione o riconversione. Soltanto il binomio politiche attive e politiche passive completerà il sistema di *welfare*, facendo sì che diventi un sistema di *workfare*. Il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, ha introdotto per tutti i lavoratori disoccupa-

ti, oltre all'obbligo di attestare al competente Centro per l'impiego il proprio *status* di disoccupato, l'obbligo di sottoscrivere, contestualmente alla richiesta di prestazioni di sostegno al reddito all'INPS, la dichiarazione di immediata disponibilità (DID) ad un nuovo lavoro o ad un percorso formativo. La mancata sottoscrizione della DID preclude l'erogazione delle indennità di sostegno al reddito. La mancata accettazione di un nuovo lavoro o la sospensione dell'attività di formazione o riqualificazione comporta l'immediata interruzione dell'erogazione del sostegno al reddito. Pertanto, è necessario che le regioni, competenti nell'attivazione e gestione delle politiche attive del lavoro, sviluppino le sinergie con tutti i servizi competenti per adempiere al meglio questo compito ad esse assegnato dalla Costituzione. La legge 28 giugno 2012, n. 92, di riforma del mercato del lavoro, ai commi 35-38 e 44 dell'articolo 4, include l'INPS fra i soggetti competenti a collaborare nella realizzazione e sviluppo delle politiche attive.

L'attribuzione di questa nuova competenza all'INPS è strategica, poiché, a prescindere dalle eccellenti capacità operative, organizzative e gestionali dell'Istituto, garantisce un raccordo organico con il soggetto istituzionalmente competente per le politiche passive. L'attività dei soggetti impegnati nelle politiche attive deve potersi avvalere di strumenti nuovi e di altri già operativi, che consentano sia l'individuazione dei lavoratori percettori di sostegno al reddito da avviare a formazione, che l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro.

Il primo strumento consiste nel Sistema informativo dei percettori che l'INPS ha realizzato su Direttiva del Ministro del Lavoro del 10 febbraio 2009 e che trova conferma nell'articolo 4, commi 34-35, della succitata legge 28 giugno 2012, n. 92. Il secondo strumento consiste nel sistema Cliclavoro, che è il portale pubblico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro. Questo strumento offre a cittadini, imprese e operatori (pubblici e privati) un luogo di incontro virtuale e presto sarà supportato dalle università. Il Sistema informativo dei percettori dell'INPS consente di monitorare, attraverso dieci macroaree di funzionalità, tutti i lavoratori beneficiari di prestazioni di disoccupazione, di cassa integrazione, di mobilità e sussidi vari. Il Sistema contiene dati a livello provinciale forniti a diversi profili di utenti: Ministero del Lavoro, regioni, Centri per l'impiego, altri organismi accreditati, enti bilaterali convenzionati con INPS, Fondi interprofessionali convenzionati con INPS. Tali dati riguardano quelli anagrafici dei lavoratori beneficiari, la sottoscrizione della DID e l'ultimo rapporto di lavoro di ciascuno.

Il Sistema consente, quindi, alle regioni di disporre degli elenchi di lavora-





tori da avviare a formazione e di segnalare coloro che non abbiano accettato un nuovo lavoro o abbiano sospeso immotivatamente l'attività formativa; ad essi l'INPS, secondo legge, sospenderà l'erogazione delle indennità. Non si sono, tuttavia, avute segnalazioni di casi di interruzione di attività formativa. C'è da rilevare che l'attività di formazione, debitamente certificata secondo protocolli UE, dà diritto a rimborsi da parte Fondo sociale europeo. Pertanto, senza formazione si perdono finanziamenti. Il Sistema Cliclavoro consente di monitorare le offerte di lavoro a livello territoriale, e le domande di lavoro formulate sulla base del "Libretto formativo del cittadino" (legge Biagi).

È auspicabile il varo di un piano nazionale, che, partendo da una mappatura degli Istituti tecnici e delle Facoltà sui territori, realizzi una rivoluzione socio-culturale, mirante ad una formazione che valorizzi il lavoro manuale e consenta la pratica applicazione del sapere universitario per soddisfare le esigenze delle aziende e dei giovani dei singoli territori di intervento. I profili professionali tecnici dei giovani sono molto deboli e, dunque, mancano 180.000 profili tecnici e professionali intermedi e superiori preziosi per industria, artigianato ed agricoltura moderna. Si continua a perseguire il "pezzo di carta" trascurando una formazione che sia leva di *placement* utile oggi per l'occupazione e lo sviluppo, ma anche per programmare il futuro. Bisogna che la persona sia sempre al centro di ogni attività di formazione o di avviamento al lavoro. Centralità non retorica, poiché, i risultati nascono non soltanto dall'azione dei soggetti istituzionali competenti, ma anche dal grado di condivisione di ogni programma; affinché lo sviluppo non riguardi solo l'ottimale realizzazione del ciclo produttivo, ma anche lo sviluppo delle aspirazioni dell'uomo, primo artefice dei suoi destini personali e di quelli dell'Italia.

Negli ultimi anni si è posta una particolare attenzione alla persona, poiché il livello di pessimismo, specie dei giovani sul futuro, è a livello di nichilismo ed è perciò necessario che la persona sia soggetto attivo della dialettica istituzionale: Stato-Parti sociali-INPS. Si è, pertanto, stabilito un equilibrio fra le esigenze umane, che scaturiscono da una situazione di lavoratori coinvolti in crisi della loro azienda e le esigenze delle aziende che originariamente avevano ispirato l'introduzione nell'ordinamento dell'istituto della cassa integrazione guadagni. Nella attuale congiuntura occupazionale, hanno assunto, inoltre, un ruolo di notevole portata per la collocazione di lavoratori disoccupati, tutte le agevolazioni riconosciute ad una azienda che assuma un lavoratore percettore di sostegno al reddito. Il sistema viene definito delle "Doti" (vedi Allegati) nel senso che un percettore di sostegno al reddito è titolare di una dote di natura economica spettante all'azienda che lo riassuma. Tale dote consiste, per lo più, o nel versamento all'azienda delle indennità

ancora spettanti al lavoratore all'atto della sua riassunzione, e/o in uno sgravio contributivo a favore della medesima azienda. Il tutto per periodi diversi, a seconda dello *status* previdenziale del lavoratore riassunto.

Il mercato del lavoro, oggetto degli interventi di cui alla legge 28 giugno 2012, n. 92, richiede di sanare un vuoto. Un vuoto, lungo sessant'anni, di quasi inesistenza di cogenti politiche attive che utilizzino le politiche passive come necessario sostegno dei lavoratori da riqualificare per nuovi sbocchi lavorativi. Oggi più di sempre visto che, come in tutti i paesi europei avanzati, le indennità di sostegno al reddito vengono ridotte percentualmente dopo sei mesi ed ulteriormente dopo dodici mesi di disoccupazione⁴.



Normativa di riferimento

Legge 28 gennaio 2009, n. 2, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, articolo 19;

Legge 13 dicembre 2010, n. 220, articolo 1 comma 30;

Legge 12 novembre 2011, n. 183;

Legge 13 dicembre 2010, n. 220, (articolo 1, commi 30, 31, 32);

Messaggio INPS 14 marzo 2012, n. 4592;

⁴ Le sopraelencate prestazioni, introdotte negli anni 2008-2011 per fronteggiare una crisi occupazionale di eccezionale gravità, sono state assorbite dai nuovi istituti di sostegno al reddito varati con legge 28 giugno 2012, n. 92, entrata in vigore il 18 luglio 2012 e conosciuta come: "Riforma del mercato del lavoro". L'articolo 2 di questa legge realizza quella riforma degli ammortizzatori sociali attesa da quasi 10 anni.

Le nuove tipologie di prestazioni fissano criteri e decorrenze diverse (soggette molto probabilmente a ulteriori modifiche legislative) e subentreranno sia alle attuali prestazioni ordinarie che alle prestazioni in deroga di cui all'articolo 2, commi 64 e 66; se ne prevede la proroga per 12 mesi, attraverso decreti interministeriali.

Sono tuttavia le prestazioni ordinarie: disoccupazione, CIG straordinaria e mobilità che subiranno dal 2013 (salvo proroghe) le modifiche più rilevanti. Basti rilevare che l'erogazione della CIG straordinaria, per i settori non coperti dalla tutela ordinaria, dovrà osservare il criterio del pareggio di bilancio al quale gli istituendi appositi Fondi di solidarietà bilaterali dovranno attenersi prima di deliberare la concessione delle prestazioni. In assenza di pareggio di bilancio i Fondi non potranno autorizzare le prestazioni né, senza pareggio, l'INPS potrebbe erogare le prestazioni.

Le modifiche introdotte con la legge 28 giugno 2012, n. 92, riguarderanno la natura, le condizioni, la durata, le procedure di concessione, gli importi e le cause della eventuale decadenza delle nuove prestazioni. Tutto ciò dimostra come la legge miri a due principali obiettivi: la realizzazione di un rapporto sinallagmatico fra politiche passive e politiche attive del lavoro e la razionalizzazione degli interventi di politiche passive che avevano raggiunto un numero tale da sclerotizzare il sistema.

La successione delle decorrenze delle nuove prestazioni con la temporanea permanenza delle prestazioni in deroga intende garantire la graduale transizione verso il nuovo sistema di ammortizzatori sociali.



Legge 28 gennaio 2009, n. 2, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, articolo 19 comma 1;

Legge 24 febbraio 2012, n. 14, di conversione, del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, articolo 6 comma 1;

Legge 28 gennaio 2009, n. 2, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, articolo 19 comma 2;

Accordo 13 maggio 2009, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Assolavoro organizzazioni sindacali di settore;

Circolare INPS 23 gennaio 2012, n. 9;

Legge 24 novembre 2009, n. 167, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 167;

Legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, articolo 7 comma 4 *ter*;

Legge 12 luglio 2011, n. 106, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70;

Messaggio INPS 17 novembre 2011, n. 21784;

Legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione, con modificazioni, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, articolo 1 commi 1, 2, 3, 4;

Legge 12 novembre 2011, n. 183, articolo 1 comma 33.



CAPITOLO 11

Il ciclo della programmazione nell'attività dei servizi per l'impiego

di Francesco Verbaro
e Arturo Siniscalchi*



157

Un difetto tipico del nostro Paese è quello di guardare alle diverse riforme poste in essere dal legislatore in maniera parziale e per settori, senza la capacità di individuare le relazioni e le interconnessioni necessarie e fondamentali che esistono tra i diversi interventi. Molto evidente, rispetto alla tematica affrontata da questo volume, la forte relazione che intercorre tra le disposizioni in materia di ciclo della programmazione e valorizzazione della performance organizzativa ed individuale contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e le disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro e potenziamento delle politiche attive, contenute nei provvedimenti anti-crisi e, da ultimo, nella recente legge 28 giugno 2012, n. 92. Il superamento dell'autoreferenzialità delle pubbliche amministrazioni e delle loro riforme, spesso vissute e proposte solo in termini legislativi, richiede riflessioni e approcci che pongano al centro la qualità dei servizi e il miglioramento della vita della collettività.

La crisi finanziaria, nonché economica ed occupazionale, obbliga gli Stati a rivedere la riallocazione delle risorse pubbliche ed altresì a meglio finalizzare l'azione delle pubbliche amministrazioni, individuando le priorità politiche alla luce del contesto economico e sociale del momento. Il tema del *welfare*, e in questo caso del *welfare to work*, si presta bene a questo ragionamento investendo al contempo il tema delle competenze tecniche e quello delle risorse da destinare.

Si può tranquillamente affermare che la qualità dei servizi per l'impiego non ha certamente sofferto della mancanza di risorse finanziarie, abbondantemente riconosciute da fondi nazionali, regionali e comunitari, ma ha pagato la scarsa attenzione al processo di programmazione, alla qualità degli obiettivi e all'impatto sugli *stakeholder*. Più che l'assenza dei livelli essenziali delle prestazioni, oggetto di confronti lunghi e poco produttivi tra Stato e

* Direttore Area Politiche Settoriali Formez PA.

regioni, si è avvertita l'assenza di una programmazione delle attività dei servizi dell'impiego sulle esigenze del mercato del lavoro.

Non è un caso che proprio con la crisi, ad iniziare dal decreto legge 29 novembre 2008, n. 185¹, ci si è posto il problema di prendere in carico i percettori di sostegno al reddito con servizi efficaci volti a ridurre il periodo di non lavoro e coperto dalle politiche passive e da ultimo, con la proposta di riforma del lavoro al fine di ampliare i destinatari riducendo il periodo di copertura degli ammortizzatori, prevedendo dei livelli essenziali delle prestazioni². Proprio la diretta esposizione dei servizi per l'impiego ad un'utenza ben definita e a problematiche bene evidenti dovrebbe rendere più agevole il processo di programmazione della performance e di valutazione, ma l'atteggiamento formalistico ed autoreferenziale che spesso ha avuto la pubblica amministrazione nei confronti della programmazione e della valutazione non ha consentito di far decollare una *governance* fondata sulla performance. Inoltre, pur essendo il modello di programmazione, nel caso delle province, meglio disciplinato dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e non direttamente dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, i sistemi individuati si sono rivelati poco attenti a misurare e valutare i servizi e le funzioni rilevanti per il mercato del lavoro del momento.

Il Titolo II del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, modifica completamente il sistema di programmazione e valutazione delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto degli ordinamenti dotati di autonomia, secondo alcune direttrici che tengono conto delle criticità rilevate nelle esperienze degli anni Novanta. Certamente le novità maggiori riguardano sinteticamente: l'approccio integrato della programmazione e della valutazione, volto a ricomprendere ogni dimensione e attore dell'organizzazione; la correlazione tra programmazione gestionale e programmazione finanziaria; l'applicazione della misurazione e valutazione della performance individuale a tutto il personale; la correlazione tra performance individuale e performance organizzativa; la definizione *ex lege* delle caratteristiche degli obiettivi; l'attenzione dell'impatto dell'azione sui bisogni della collettività e quindi sull'*outcome*.

¹ L'articolo 19 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, prevede specifiche misure volte a favorire la rioccupazione dei soggetti percettori di sostegno al reddito, i cui dati devono essere resi disponibili ai servizi per l'impiego per attivare le politiche attive e in particolare l'offerta formativa e l'offerta lavorativa congrua.

² Si veda l'articolo 59 del DDL "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" che, modificando il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, elenca i servizi obbligatori che devono essere erogati nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali.



Pertanto, nel momento in cui si chiede ai Servizi per l'impiego pubblici di migliorare l'efficacia della propria azione rispetto alle criticità del momento e di finalizzare i propri interventi, viene in aiuto il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, volto a meglio orientare l'azione e le risorse delle pubbliche amministrazioni e ad aumentare la produttività e la performance delle stesse. A ciò si aggiunga il dibattito avviato in Italia sulla *spending review*, che a livello strategico è diretta a migliorare l'allocazione delle risorse pubbliche rispetto alle priorità politiche superando duplicazioni ed inefficienze, e le disposizioni che prevedono la riforma e il superamento delle province (articolo 23 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201).



Le priorità politiche e amministrative nel settore del lavoro

Le priorità politiche di una struttura pubblica risentono, come è naturale che sia, dei contesti storici e delle domande o emergenze sociali nel caso di servizi come quelli per il lavoro. Ferme restando le competenze che il legislatore assegna a determinate strutture pubbliche, le priorità politiche sono dettate dalla capacità del vertice politico-amministrativo di saper individuare i bisogni e le domande del momento. Come è noto nell'ottica della separazione tra indirizzo politico e gestione, spetta, ai sensi degli articoli 4 e 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (nonché dell'articolo 15 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150), agli organi di indirizzo politico regionali e provinciali individuare le priorità politiche che devono guidare ed orientare l'azione amministrativa e gestionale dei servizi per l'impiego. È evidente che il contesto provinciale e regionale detta le priorità politiche dei livelli di governo competenti in materia. Ma è altresì evidente che in un'economia globale, non è possibile immaginare mercati del lavoro amministrati in ambiti riferiti al livello locale. Situazioni di crisi locale (vedi Termini Imerese per la Fiat) o alti tassi di disoccupazione giovanile possono orientare in una direzione o in un'altra le attività dei servizi per l'impiego. Naturalmente le profonde differenze esistenti tra nord, centro e sud del Paese rendono diversi le priorità e i programmi che vengono previsti nei documenti regionali di programmazione e nei piani esecutivi di gestione (PEG).

Le priorità amministrative risentono invece delle condizioni organizzative e gestionali in cui si trova il singolo servizio per l'impiego e quindi del suo percorso e della sua storia organizzativa. Certamente una priorità base è data dalla necessità di avere un sistema continuo di flussi informativi che consenta di assicurare al Centro per l'impiego le informazioni riguardanti la doman-

da e l'offerta e di tutti gli elementi che influenzano qualitativamente sia la domanda che l'offerta.

La necessità che emerge dai monitoraggi e dai questionari trasmessi ai CPI è quella di avere dati gestionali e non meramente amministrativi sulle due dimensioni del mercato del lavoro. Dal lato della domanda sono rilevanti: le politiche per lo sviluppo e gli incentivi di settore, i piani e programmi di investimento, le *vacancies* attuali e prossime con riferimento alle imprese esistenti e in avvio. Diventa quindi centrale il rapporto con le associazioni di categoria e con i settori addetti alle politiche per le imprese e lo sviluppo nei diversi settori (agricoltura, turismo, terziario avanzato, industria, ecc.). Dal lato dell'offerta occorre conoscere: le competenze, le esperienze lavorative, lo *skill shortage*, l'offerta formativa territoriale di base e professionale. Da questo punto di vista diventa prioritario: il rapporto con il mondo della formazione iniziale, universitaria e professionale; la presenza del libretto formativo e il suo aggiornamento; la conoscenza puntuale dei diversi contratti di lavoro e degli incentivi previsti per le diverse tipologie di assunzione.

La priorità amministrativa è quindi la conoscenza qualificata e altamente aggiornata. Una conoscenza consulenziale e orientata all'*outcome* principale di questi servizi: l'incremento del tasso di occupazione. Il rapporto e l'interazione con il settore privato e in particolare con le agenzie per il lavoro possono essere un utile riferimento, anche in termini di *benchmark*, per la performance organizzativa e per potenziare le strutture e migliorare i servizi.

L'individuazione degli obiettivi nei servizi per l'impiego e i livelli essenziali

Volendo procedere ad una prima definizione degli obiettivi nei servizi per l'impiego non possiamo prescindere dall'analisi della normativa di riferimento, in un tentativo di lettura estesa ai diversi interventi legislativi in materia. Pur tuttavia, in considerazione del fatto che le presenti riflessioni intendono fornire un sintetico contributo alla tematica dell'individuazione degli obiettivi dei servizi per l'impiego e non all'individuazione degli obiettivi complessivi delle norme, lasceremo ad altre sedi confronti ed approfondimenti tesi ad una generale interpretazione delle disposizioni in tema di mercato del lavoro, limitando il campo di intervento al disposto combinato dell'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, "Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144"; dell'art. 5



del decreto legislativo n. 150/2009 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni” e degli articoli 59 e 65 del DDL “Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita”.

Il succitato articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, individua nelle regioni i soggetti deputati a definire gli obiettivi e gli indirizzi operativi delle azioni che i Centri per l'impiego effettuano al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e contrastare la disoccupazione di lunga durata.

La norma si spinge ad elencare una tipologia essenziale di servizi che almeno i Centri per l'impiego devono assicurare all'utenza. I livelli essenziali delle prestazioni, nella stesura originaria, sono rivolti alle categorie di soggetti indicate al comma 2 dell'articolo 1 del decreto medesimo (adolescenti; giovani; disoccupati di lunga durata; inoccupati di lunga durata; donne in reinserimento lavorativo) e soffrono di una quantificazione *de minimis* che, di fatto, impedisce una definizione in ambito nazionale di livelli essenziali delle prestazioni.

La norma, infatti, individua come essenziale l'espletamento almeno del colloquio di orientamento entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione e la formulazione della proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo, o di formazione, o di riqualificazione professionale entro quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione.

In tale contesto, una funzione suppletiva può senza dubbio essere riconosciuta al comma 2 dell'articolo 5 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che, in modo decisamente indiretto ma non per questo meno efficace, nell'elencare le caratteristiche specifiche degli obietti delle amministrazioni vincola, nella fattispecie in oggetto, le regioni ad una pervicace azione di individuazione degli indirizzi delle azioni dei Centri per l'impiego.

Pertanto, l'assenza di una puntuale definizione in ambito nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni dei Centri per l'impiego può essere superata attraverso una corretta e dettagliata definizione degli obiettivi delle azioni dei Centri per l'impiego da parte delle regioni. In tale ottica, lo strumento suppletivo, malgrado il permanere di un approccio eterodiretto delle amministrazioni regionali, consentirebbe, in un quadro di rispetto delle autonomie territoriali ed in ottica di prossimità, azioni mirate alle specifiche esigenze dei territori cui sono rivolte, garantendo opportunità di migliore riuscita per le politiche attive per il lavoro.

Le intenzioni del legislatore sembrano aver subito un'evoluzione per quan-



to concerne la tematica specifica dei livelli essenziali delle prestazioni dei Centri per l'impiego.

L'articolo 59 del DDL "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" (modifiche al decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181), nell'ottica del rinnovamento delle politiche attive e del ruolo dei servizi per l'impiego, al fine di favorire l'incontro tra l'offerta di lavoro (nuova o connessa a perdita del posto di lavoro) e la domanda, costituisce, difatti, un intervento di grande rilievo nell'ambito della *governance* del sistema in quanto pone standard nazionali di riferimento.

In particolare interviene modificando l'impianto dell'articolo 3 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181. Nelle intenzioni della norma, i Centri per l'impiego acquistano un ruolo centrale nell'effettivo accrescimento del tasso di occupazione, incentivando la ricerca attiva di un nuovo lavoro attraverso azioni specifiche (tra cui colloqui di orientamento e iniziative di inserimento lavorativo), con modalità di ricerca di occupazione adatte al contesto produttivo territoriale e formazione, dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguate alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza. Sono altresì previste abrogazioni e modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, relativo alla perdita dello stato di disoccupazione, per la parte incompatibile con la nuova disciplina introdotta dalla legge di riforma.

L'intervento del legislatore sembra spingersi oltre. Il comma 49 dell'articolo 4 della legge 28 giugno 2012, n. 92, apporta modifiche alla disposizione di delega contenuta nell'articolo 1, commi 30 e 31, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, fissando il nuovo termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge per l'esercizio della delega, che dovrà essere esercitata alla luce delle disposizioni contenute nei commi da 33 a 49 riguardanti i "Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego". Al fine di rispondere all'esigenza di rafforzamento delle politiche attive sia nei confronti di coloro che sono in cerca della prima occupazione, sia di coloro che necessitano di essere reinseriti nel mercato del lavoro, si è previsto di includere nella delega anche il riordino della normativa in materia di politiche attive accanto a quella dei servizi per l'impiego.

Conseguentemente, sono stati introdotti ulteriori criteri direttivi finalizzati ad incentivare la ricerca attiva di una nuova occupazione, la qualificazione professionale dei giovani e la riqualificazione di coloro che sono stati espulsi dal mercato del lavoro. Si prevede inoltre che i decreti delegati debbano armonizzarsi con le disposizioni della legge di riforma.



Tabella 1

Obiettivi di Output

	Indicatore	Formula indicatore	Target
1	Orientamento erogato agli utenti dei Centri per l'impiego	% di utenti dei Centri per l'impiego a cui è stato erogato il servizio	% rispetto agli utenti iscritti ai Centri per l'impiego
2	Patti di servizio a disoccupati e percettori di sostegno al reddito sottoscritti presso i Centri per l'impiego	% di patti sottoscritti rispetto agli utenti (disoccupati e percettori di sostegno al reddito) dei Centri per l'impiego	% rispetto ai disoccupati e ai percettori iscritti ai Centri per l'impiego
3	Elaborazione e somministrazione del Piano di azione individuale a disoccupati e percettori di sostegno al reddito	% di Piani elaborati e somministrati rispetto agli utenti (disoccupati e percettori di sostegno al reddito) dei Centri per l'impiego	% rispetto ai disoccupati e ai percettori iscritti ai Centri per l'impiego
4	Tempo di attesa dell'utente dalla sottoscrizione del patto di servizio alla presentazione del Piano di azione individuale	% di utenti dei Centri per l'impiego sottoscrittori del patto di servizio che attendono per un periodo non superiore ai 15 giorni	% rispetto agli utenti iscritti ai Centri per l'impiego
5	Tempi di attesa per l'erogazione dei servizi previsti nel Piano di azione	% di utenti dei Centri per l'impiego a cui entro 30 giorni deve essere offerto in alternativa: - un'occupazione tra le offerte disponibili; - un percorso formativo tra quelli esistenti nel territorio; - un'esperienza pre-lavorativa (tirocini, formazione <i>on the job</i> , ecc.)	% rispetto agli utenti iscritti ai Cpi
6	Curricula vitae inseriti nel sistema informativo di Cliclavoro	% di <i>curricula vitae</i> degli utenti dei Centri per l'impiego inseriti nel sistema informativo di Cliclavoro entro 5 giorni dal loro rilascio	% rispetto agli utenti iscritti ai Centri per l'impiego
7	Raccolta e pubblicazione delle <i>vacancies</i> da parte delle aziende presenti sul territorio	% di aziende (imprese, parti sociali, associazioni), presenti sul territorio di competenza del Centro per l'impiego, contattate mensilmente	% rispetto alle aziende che operano sul territorio di competenza
8	Raccolta e pubblicazione delle <i>vacancies</i> da parte delle aziende presenti sul territorio	% di consulenti del lavoro, presenti sul territorio di competenza del Centro per l'impiego, contattati mensilmente	% rispetto ai consulenti del lavoro che operano sul territorio di competenza
9	Promozione dei buoni del lavoro alle aziende presenti sul territorio	% di aziende (imprese, parti sociali, associazioni), presenti sul territorio di competenza del Centro per l'impiego, contattate mensilmente a cui proporre l'utilizzo dei buoni del lavoro	% rispetto alle aziende che operano sul territorio di competenza
10	Tempo di realizzazione dell'esame congiunto della situazione aziendale per le imprese interessate all'avvio delle procedure di Cassa integrazione straordinaria	% di imprese con più di 50 dipendenti esaminate entro 25 giorni dalla data di richiesta % di imprese fino a 50 dipendenti esaminate entro 10 giorni dalla data di richiesta	% di imprese con più di 50 dipendenti esaminate nei tempi previsti % di imprese fino a 50 dipendenti esaminate nei tempi previsti
11	Tempi di erogazione dei servizi di consulenza (compresa la preselezione) alle imprese per l'inserimento lavorativo dei disabili e categorie protette	erogazione immediata della consulenza sulla % di imprese che si rivolgono ai Centri per l'impiego	% delle imprese a cui è stata erogata immediatamente la consulenza





Tabella 2

Obiettivi di Outcome

	Indicatore	Formula indicatore	Target
1	Ricollocazione nel mercato del lavoro entro tre mesi dei percettori di sostegno al reddito utenti presso i Centri per l'impiego	% dei percettori di sostegno al reddito che hanno sottoscritto con il Centro per l'impiego il patto di servizio e realizzato il Piano di azione individuale e che hanno trovato occupazione entro i successivi 3 mesi	% dei percettori di sostegno al reddito che hanno trovato occupazione
2	Ricollocazione nel mercato del lavoro entro sei mesi dei percettori di sostegno al reddito utenti presso i Centri per l'impiego	% dei percettori di sostegno al reddito che hanno sottoscritto con il Centro per l'impiego il patto di servizio e realizzato il Piano di azione individuale e che hanno trovato occupazione entro i successivi 6 mesi	% dei percettori di sostegno al reddito che hanno trovato occupazione
3	Ricollocazione nel mercato del lavoro entro nove mesi dei percettori di sostegno al reddito utenti presso i Centri per l'impiego	% dei percettori di sostegno al reddito che hanno sottoscritto con il Centro per l'impiego il patto di servizio e realizzato il Piano di azione individuale e che hanno trovato occupazione entro i successivi 9 mesi	% dei percettori di sostegno al reddito che hanno trovato occupazione
4	Inserimento dei giovani nel mercato del lavoro	% degli utenti tra i 15 e i 24 anni che hanno seguito un percorso formativo promosso dal Centro per l'impiego e che hanno trovato occupazione entro i successivi 6 mesi	% degli utenti tra i 15 e i 24 anni che hanno trovato occupazione
5	Inserimento dei giovani nel mercato del lavoro	% degli utenti tra i 25 e i 34 anni che hanno seguito un percorso formativo promosso dal Centro per l'impiego e che hanno trovato occupazione entro i successivi 6 mesi	% degli utenti tra i 25 e i 34 anni che hanno trovato occupazione
6	Anticipo ingresso nel mercato del lavoro	% degli utenti tra i 15 e i 24 anni che hanno svolto un tirocinio formativo promosso dal Centro per l'impiego e che hanno trovato occupazione entro i successivi 6 mesi	% degli utenti tra i 15 e i 24 anni che hanno trovato occupazione
7	Anticipo ingresso nel mercato del lavoro	% degli utenti tra i 15 e i 24 anni che hanno percepito reddito almeno una volta all'anno attraverso l'utilizzo dei voucher del lavoro	% degli utenti tra i 15 e i 24 anni pagati con voucher
8	Tasso di occupazione femminile	% delle utenti donne tra i 25 e i 44 anni che hanno seguito un percorso formativo promosso dal Centro per l'impiego e che hanno trovato occupazione entro i successivi 6 mesi anche grazie all'utilizzo degli incentivi mirati	% degli utenti tra i 25 e i 44 anni che hanno trovato occupazione

I sistemi di misurazione della performance

Il tema della valutazione della performance della pubblica amministrazione rappresenta, senza dubbio alcuno, un momento centrale nella definizione delle politiche di crescita del Paese, al quale sono state dedicate profonde e attente riflessioni sin dagli inizi degli anni Novanta del secolo scorso.

I diversi tentativi di riforma che si sono susseguiti nel corso degli ultimi vent'anni sono culminati nella legge delega 4 marzo 2009, n. 15, e nel conseguente decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. “La valutazione secondo l'articolo 3 [ndr: del decreto legislativo 27 ottobre 2009, 150] deve riguardare l'amministrazione nel suo complesso, le unità organizzative e i singoli dipendenti. Questa dimensione del funzionamento dell'amministrazione per l'impatto che ha sulla qualità dei servizi e sull'utenza finale deve essere resa trasparente in ogni aspetto. La non autoreferenzialità del sistema di misurazione e valutazione deve essere conseguita, da parte delle amministrazioni, adottando “metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi e degli interventi” (articolo 3, comma 4)³.

Nell'attuale contingenza, scandita dai ritmi della crisi europea, il tema della riforma della pubblica amministrazione, evidentemente connesso a quello della valutazione della performance, assume una rilevanza ancora più densa, facilmente riscontrabile in relazione al ruolo che ricopre sia nel Documento di economia e finanza (di seguito DEF) 2011 che in quello del 2012.

Il Programma nazionale di riforma (di seguito PNR), una delle tre sezioni di cui si compone il DEF 2011, individua nella riforma della pubblica amministrazione lo strumento determinante ai fini del potenziamento della competitività del Paese. Le azioni previste si concentrano sull'aumento dell'efficienza e mirano a generare un significativo dividendo economico, attraverso l'innalzamento dei livelli di produttività e la riduzione degli oneri amministrativi.

Il programma di modernizzazione della pubblica amministrazione segue tre direttrici principali:

- la riorganizzazione interna della pubblica amministrazione;
- l'innovazione e la digitalizzazione nella pubblica amministrazione e nel sistema-paese;

³ *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè Editore, Milano 2010. A cura di Michele Tiraboschi e Francesco Verbaro.



- il miglioramento delle relazioni tra amministrazioni, cittadini e imprese.

Per quanto riguarda la riorganizzazione interna, il PNR prevede la definizione del Sistema di misurazione della performance e la predisposizione dei Piani triennali della performance, in modo da rendere possibili misurazioni strutturate e periodiche dell'efficienza e dell'efficacia gestionale.

166

Il DEF 2012, nell'intento di stimolare la competitività dell'intero sistema-paese, si imbatte sul tema della riforma della pubblica amministrazione, con lo specifico fine di ridurre gli oneri amministrativi e aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione.

Gli interventi si concentrano in particolare su tre settori: semplificazione, rafforzamento dei meccanismi di valutazione, prevenzione della corruzione.

Il primo obiettivo intende dare completa attuazione entro il 2012 alle novità introdotte con il decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, il cosiddetto "Semplifica Italia", convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35, realizzando un pacchetto di azioni rapide di semplificazione per la crescita, con l'obiettivo di ridurre, in coerenza con gli impegni assunti in sede comunitaria, di oltre il 30% gli oneri amministrativi già misurati, nei settori ad alto impatto per le imprese. Si tratta, essenzialmente, di interventi mirati per le piccole e medie imprese (PMI) in settori chiave, quali la *privacy*, gli appalti, la sicurezza sul lavoro, l'ambiente e la disciplina delle attività d'impresa. Particolare rilievo assume la nuova disciplina generale in materia di poteri sostitutivi tesa ad assicurare certezza ai tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi. Altrettanto determinanti paiono essere le norme concernenti l'eliminazione dei certificati nei rapporti con la pubblica amministrazione e quelle sulla pubblicazione, sui siti istituzionali, delle informazioni e della modulistica utile a cittadini e imprese.

Il nuovo programma di riduzione degli oneri 2012-2015 è lo strumento attraverso il quale sono individuate le aree di regolazione, i tempi e le metodologie di intervento fondate sul principio della proporzionalità degli oneri alla tutela degli interessi pubblici, nonché gli strumenti di verifica dei risultati che prevedono la consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni.

Per ciò che concerne più strettamente il tema delle performance, il DEF 2012 si concentra su interventi volti a sviluppare nelle amministrazioni pubbliche i sistemi di pianificazione e valutazione delle performance, riconoscendo in essi gli strumenti dai quali dipende la capacità delle amministrazioni di gestire in modo efficiente le risorse assegnate, di riallocare risorse tendenzialmente decrescenti nel tempo per far fronte a priorità emergenti e di

migliorare gli standard di qualità dei servizi erogati. L'azione punta sia a rimuovere gli ostacoli di natura normativa e organizzativa alla piena attuazione della legislazione in materia, sia a rafforzare la capacità amministrativa necessaria, anche con specifici interventi rivolti alle amministrazioni delle regioni dell'Obiettivo convergenza.

È di tutta evidenza che i Centri per l'impiego non potranno esimersi, in un contesto caratterizzato da tali e tanti interventi mirati all'efficientamento dell'azione amministrativa, dal garantire il proprio contributo in tema di misurazione e valutazione della performance, essendo essi stessi investiti da un ruolo di sempre maggiore rilievo in ambito di *welfare to work*.

Il decreto legislativo 27 ottobre 2010, n. 150, ha voluto rafforzare e dare centralità al tema della programmazione e della valutazione della performance, considerando il ciclo della programmazione della performance lo strumento idoneo per governare in maniera trasparente, efficiente ed efficace le pubbliche amministrazioni. Questo comporta una maggiore attenzione sui sistemi di misurazione che dovranno soffermarsi, soprattutto in questo momento di crisi, più su obiettivi di *output* e di *outcome* che su obiettivi finanziari o amministrativi. Il settore dei servizi per il lavoro richiede una grande attenzione sugli obiettivi di *outcome* e sulle modalità di misurazione degli stessi. Gli stessi obiettivi di *output* devono essere individuati e monitorati in una logica di incremento delle opportunità di occupazione. In termini di *output* si passa dal numero di colloqui e di orientamenti effettuati, in una logica parziale del ruolo, ad obiettivi rivolti ad individuare e rilevare le *vacancies* reali e potenziali delle imprese, alle giornate di assistenza e consulenza alle imprese (ambito scarsamente curato da parte del Centro per l'impiego) e ai colloqui e intermediazioni effettuate. Il tasso di ricollocazione dei soggetti percettori di sostegno al reddito e il tasso di occupazione sono parametri di *outcome* ineludibili per servizi per il lavoro.

Con riferimento al comportamento organizzativo dei dirigenti responsabili dei settori lavoro, diventa centrale monitorare la capacità di rendere il Centro per l'impiego il nodo di una rete di flussi informativi riguardanti gli incentivi e le doti, le politiche per lo sviluppo, l'offerta formativa, le politiche passive. È questo il ruolo oggi di un Centro per l'impiego e la funzione richiesta a chi è chiamato a dirigerli e coordinarli.





CAPITOLO 12

Conclusioni

di Francesco Verbaro
e Arturo Siniscalchi



171

Organizzazione e governance dei servizi per il lavoro

La rassegna effettuata dal presente volume sui servizi per il lavoro erogati in Italia e sui processi di innovazione in corso nel settore delle politiche attive si colloca in un momento storico particolare per il nostro Paese, in cui i drammatici eventi economici ed occupazionali, la riforma delle norme sul mercato del lavoro e il ridisegno dell'assetto istituzionale rendono necessario un intervento strutturale di ridisegno del *workfare*.

Tra i progetti affidati dal Ministero del Lavoro a Formez PA ve ne è uno rivolto all'analisi e al potenziamento dei servizi per il lavoro, con l'obiettivo di avere come risultato un ampliamento ed un miglioramento dei servizi erogati da parte delle pubbliche amministrazioni deputate ad intervenire sul mercato del lavoro. Proprio la crisi che scoppia nel 2008 e porta i governi dei paesi occidentali ad adottare misure di sostegno al reddito e di sostegno al mercato del lavoro costituisce la cornice migliore e la spinta più forte per attivare nel nostro Paese una rete di servizi per il lavoro in grado di favorire l'occupabilità del capitale umano e di abbattere le diverse asimmetrie presenti tra domanda e offerta di lavoro.

Da anni i rapporti sulla qualità dei servizi per il lavoro mostrano come in Italia, peggio che negli altri paesi, i servizi pubblici per l'impiego intermediano percentuali irrisorie di persone e come il canale informale (familiare, amicale, ecc.) costituisca il percorso prevalente per l'assunzione di personale. Non solo la domanda delle imprese, ma anche l'offerta di lavoro non entra in contatto con le istituzioni pubbliche, rimanendo esse spesso lontane dalle dinamiche reali.

Due le strategie seguite fino ad adesso: la prima, diretta ad ampliare il numero dei soggetti in grado di effettuare servizi; la seconda, diretta ad ampliare e rafforzare i servizi erogati.

L'ampliamento dei soggetti chiamati a svolgere l'attività di intermediazione attraverso le modifiche all'art. 6 del d.lgs. 276/2003 ha questa finalità. Gli isti-



tuti di scuola superiore, le università, i comuni, le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, i patronati e gli enti bilaterali, i gestori di siti internet ampliano la platea dei soggetti, ma soprattutto hanno un vantaggio di prossimità in quanto sono per competenza vicini alla domanda e all'offerta di lavoro e, conoscendo meglio i due lati del mercato del lavoro, sono in grado di favorirne l'incontro. Presupposto formale, ma abbiamo visto certamente sostanziale, per lo svolgimento dell'attività di intermediazione è l'interconnessione dei soggetti al portale Cliclavoro che costituisce la Borsa continua nazionale del lavoro, uno strumento rilanciato a livello gestionale per rendere semplificato ed effettivo il processo di intermediazione. Nell'era della globalizzazione e della flessibilità, gli strumenti posti in essere dall'intervento pubblico devono essere coerenti e adeguati ai modelli di relazione produttiva e sociale, certamente meno burocratici, volti persino a sacrificare un po' di certezza sulla veridicità del dato a favore della celerità ed efficacia dello strumento. Per questo nella nuova *governance* dei Centri per l'impiego è ancora più centrale il sistema informativo, con l'obiettivo di superare le tante esperienze frammentate ed inefficaci che hanno caratterizzato l'interconnessione telematica del mercato del lavoro.

Proprio la crisi economica e il massiccio ricorso agli strumenti ordinari e straordinari di sostegno al reddito hanno costretto il legislatore ad adottare uno strumento informativo di conoscenza del fenomeno, quale la banca dati percettori sostegno al reddito, per consentire la cd. "presa in carico" del lavoratore fuoriuscito dal mercato del lavoro, consentendo ai soggetti competenti di poter offrire ad esso proposte lavorative e formative congrue. La politica di *welfare to work*, della presa in carico, diventa essenziale in un contesto storico in cui alto è l'impatto della crisi economica su mercati del lavoro deboli e scarse sono le risorse degli Stati nazionali occidentali da destinare alle politiche di welfare. Solo un presidio dei contesti, attraverso una conoscenza dell'offerta e della domanda, può consentire di evitare fenomeni di cassa integrazione lunga, come li abbiamo conosciuti in passato, di ridurre i costi e soprattutto di non "intrappolare" il capitale umano in politiche passive finanziariamente non più sostenibili.

In tale scenario anche la stessa contrapposizione ideologica tra servizi pubblici e servizi privati perde di ogni significato e viene sostituita da un modello a sistema integrato, in cui la pluralità di soggetti deve avere in comune un sistema informativo sempre più alimentato dai soggetti che ne fanno parte, ad iniziare dagli enti di formazione, e luoghi strategici di coordinamento e programmazione come le regioni, le quali come livello di governo competente dovrebbero assicurare il raccordo strategico tra politiche per lo sviluppo

(industria, agricoltura, artigianato, servizi, ecc), le politiche per la formazione e le politiche per il lavoro. La pluralità di offerta di servizi in una visione integrata potrà vedere sorgere specializzazioni per bacini e utenze.

La scelta operata con le modifiche all'art. 6 del d.lgs. 276/2003 ha alla base la consapevolezza che l'efficacia dell'attività di intermediazione passa necessariamente da una piena conoscenza del mercato del lavoro di riferimento, anche in relazione a un ambito che superi l'ottica della circoscrizione amministrativa, e per questo, tra le esperienze recenti di miglioramento dei servizi per il lavoro sono da annoverare gli Osservatori sul mercato del lavoro. Il governo delle fonti di informazione e conoscenza diventa centrale. L'estrapolazione dei dati dalle fonti statistiche e dalle fonti amministrative diventa centrale. Il potenziamento del Rapporto Excelsior, da un lato, e la predisposizione di un rapporto sulle comunicazioni obbligatorie, dall'altro, costituiscono due opportunità di conoscenza del mercato del lavoro, necessaria per orientare e rendere più efficace l'azione degli operatori.

Nella logica del potenziamento si pone non solo il rafforzamento del sistema informativo, ma anche l'erogazione di informazioni specialistiche e tecniche sempre più necessarie in materia di doti, incentivi fiscali e contributivi, borse e voucher proposti dai diversi soggetti istituzionali che modificano certamente il quadro delle convenienze delle scelte da parte delle imprese sulle assunzioni. La ricognizione sugli incentivi e le doti in capo ai soggetti in cerca di occupazione consente di avere una conoscenza dei vantaggi economici. Dall'altro lato la conoscenza dei diversi mercati del lavoro permette di orientare i soggetti, la formazione e di favorire l'incontro tra domanda e offerta.

Sotto entrambi i punti di vista, il possesso dei dati e delle fonti amministrative e la conoscenza del quadro degli incentivi, i soggetti pubblici risulterebbero persino avvantaggiati rispetto ai soggetti privati, ma emerge una debolezza in termini di competenze professionali e probabilmente un approccio ancora amministrativo nella gestione dei servizi per il lavoro, volto ancora a verificare gli *status* più che a ricollocare il lavoratore. Ecco perchè diventano importanti la programmazione e valutazione delle attività dei servizi per l'impiego secondo una logica di performance organizzativa, in linea con quanto previsto dal d.lgs. 150/2009, necessaria per affermare un'attenzione al risultato e all'impatto dell'azione dei servizi.

Diverse le esperienze sostenute da Formez PA nell'ambito dei programmi ad esso assegnati e tutte inserite nei processi di rafforzamento e miglioramento sopra descritti. Le azioni promosse a Benevento, Brindisi, Caserta, Taranto, Barletta, Salerno, Napoli, Cosenza hanno puntato al potenziamento dell'efficacia dell'intervento e all'ampliamento del bacino di soggetti intermediati.





Ferma restando, ovviamente, la necessaria ripresa economica che può prevalentemente consentire di aumentare i livelli occupazionali, i servizi per il lavoro devono ridurre quella disoccupazione da mancato incontro tra domanda e offerta esistenti.

Per questo, un dato generale diventa essenziale nella nuova *governance* dei servizi per il lavoro ed è il rapporto con il tessuto produttivo e il mondo delle imprese. I servizi diventano rilevanti se conoscono il tessuto produttivo, le imprese e i loro fabbisogni e riescono quindi a fornire risposte adeguate. Da questo punto di vista il modello delle agenzie costituisce una “buona pratica” e la cooperazione pubblico-privato un valore aggiunto nell’ottica dell’*empowerment* dei servizi.

Volendo, dunque, prospettare una nuova *governance* per le politiche attive per il lavoro, non possiamo prescindere dal considerare l’attore pubblico come il *player* determinante per garantire il successo delle iniziative messe in campo. Più nello specifico, se spetta all’amministrazione centrale individuare la rotta da seguire in ambito nazionale, coordinando l’intervento con gli obiettivi definiti in sede europea, è pur vero che le politiche di *workfare* necessitano di una programmazione a livello locale che sappia valorizzare le specificità dei territori. La regione, in qualità di soggetto istituzionalmente deputato alla programmazione delle politiche relative allo sviluppo dei territori, alla formazione professionale, all’industria, all’agricoltura e all’artigianato, può e deve rivendicare il suo ruolo determinante nella definizione degli obiettivi da perseguire in tema di politiche per il lavoro. Tali obiettivi verranno poi declinati a livello di prossimità dagli attori locali, siano essi pubblici che privati, in un sistema di *welfare mix* capace non solo di farsi carico, delle esigenze di chi cerca lavoro, quanto soprattutto di educare gli operatori economici sulla opportunità/convenienza nell’attivazione di nuove posizioni lavorative.

In tempo di crisi economica può risultare persino fuori luogo parlare della possibilità di aprire nuove posizioni lavorative, ma è bene sottolineare come questa crisi intervenga in una economia i cui fondamentali (il nostro Paese è e rimane il secondo in Europa nel manifatturiero) hanno retto l’onda d’urto di una flessione economica che è nata con una crisi finanziaria che poi ha allungato la propria ombra sull’economia reale. Il mondo non finisce domani e non lo farà per colpa di questa crisi. I *player* nelle politiche per il lavoro non sono deputati a fronteggiare la crisi e non possono confinare il proprio ruolo nel tentativo di ridurre gli effetti peggiori.

Devono, invece, intervenire per garantire la regolarità dello scambio domanda/offerta di lavoro in un mercato comune e, dunque, in un ambito in cui i

diversi attori usino il medesimo linguaggio: il lavoratore deve essere in grado di fornire le professionalità ricercate dalle imprese e queste devono essere in condizione di poter effettuare una veritiera analisi costi/benefici nell'attivazione di posizioni lavorative.

Qualora si riuscisse a confinare l'ambito d'azione dei diversi attori, siano essi pubblici o privati, all'interno di un contesto come sopra descritto, gli elementi congiunturali rappresenterebbero evidentemente delle variabili di cui dover naturalmente tenere conto, senza tuttavia riconoscerli come unici fattori determinanti per la buona riuscita dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Probabilmente il difetto ontologico dei servizi per il lavoro in Italia è quello di essere orientati sul lavoratore e non su chi domanda lavoro e può assumere. Nella nuova *governance* dei servizi il punto di riferimento è dato dai bisogni dell'impresa e del mercato, ignorando i quali non è possibile aiutare i soggetti in cerca di lavoro.

Il Manuale quindi individua le funzioni e i servizi, e i relativi modelli organizzativi, necessari per migliorare i servizi per il lavoro in Italia, andando oltre i modelli istituzionali prescelti e prescindendo dal nuovo assetto dei livelli di governo e in particolare dalla soppressione delle province. Mettere al centro i servizi e le funzioni consente di far fronte sia alle modifiche istituzionali in divenire, quale la soppressione di molte province, sia la riforma degli ammortizzatori contenuta all'art. 2 della legge 92/2012. In quest'ultima si prevede il superamento dell'indennità di disoccupazione e di mobilità, tipico strumento di politica passiva, e l'adozione dell'ASPI, l'assicurazione sociale per l'impiego. L'art. 4 della legge di riforma contiene una modifica al d.lgs. 181/2000 volta a rafforzare i servizi ai soggetti percettori di ammortizzatori. Si prevede infatti che nei confronti dei beneficiari di ammortizzatori sociali per i quali lo stato di disoccupazione costituisca requisito, occorrerà prevedere almeno l'offerta di alcune azioni come: il colloquio di orientamento entro i tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione; azioni di orientamento collettive fra i tre e i sei mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, con formazione sulle modalità più efficaci di ricerca di occupazione adeguate al contesto produttivo territoriale; formazione della durata complessiva non inferiore a due settimane tra i sei e i dodici mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, adeguata alle competenze professionali del disoccupato e alla domanda di lavoro dell'area territoriale di residenza; proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo entro la scadenza del periodo di percezione del trattamento di sostegno del reddito. Il legislatore della riforma qualifica ormai chiaramente tali servizi, nella rubrica dell'art. 3 del d.lgs.



181/2000, come “*Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l’impiego*”.

L’esperienza degli ultimi 15 anni ci insegna come il problema non sia tanto di carattere normativo, ma gestionale e in gran parte attiene al modo di essere e fare amministrazione pubblica nel nostro Paese. Il Manuale ha almeno la pretesa di evidenziare questa dimensione nell’ambito del grande tema dei servizi per il lavoro.





APPENDICE LEGISLATIVA



- Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.
- Legge 6 luglio 2012, n. 94 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica.
- Legge 28 giugno 2012, n. 92 - Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita.
- Legge 24 febbraio 2012, n. 14 di conversione del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative.
- Decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 - Convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.
- Circolare INPS 23 gennaio 2012, n. 9.
- Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 - Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.
- Legge 12 novembre 2011, n. 183 - Azioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2012).
- Legge 14 settembre 2011, n. 148 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.
- Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 - Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.
- Legge 15 luglio 2011, n. 111 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.
- Legge 12 luglio 2011, n. 106 - di conversione, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia.
- Decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.



- Legge n. 10 del 26 febbraio 2011 - Testo coordinato del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225.
- Legge 12 dicembre 2010, n. 220 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2011).
- Circolare 18 novembre 2010, n. 39 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- Legge 4 novembre 2010, n. 183 - Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.
- Legge n. 122 del 30 luglio 2010 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.
- Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.
- Legge 26 febbraio 2010, n. 25 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative.
- Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 - Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.
- Legge 3 agosto 2009, n. 102 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e partecipazione italiana a missioni internazionali.
- Legge 24 novembre 2009, n. 167 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 134, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010.
- Decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 - Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e partecipazione italiana a missioni internazionali.
- Legge 9 aprile 2009, n. 33 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi.
- Decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5.
- Direttiva del Ministro del Lavoro del 10 febbraio 2009.
- Legge 28 gennaio 2009, n. 2 - di conversione, con modificazioni, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, articolo 19 comma 2.

- Legge 29 novembre 2008, n. 185 - Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.
- Direttiva del 18 settembre 2008 del Ministro del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali, Servizi ispettivi e attività di vigilanza.
- Circolare Funzione pubblica n. 8/09 - Brunetta su assenza per malattia, decreto legge n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008 - “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria” - art. 71 - assenze dal servizio dei pubblici dipendenti - ulteriori chiarimenti.
- Circolare 21 agosto 2008, n. 20 - Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - Libro Unico del Lavoro e attività ispettiva - articoli 39 e 40 del decreto legge n. 112 del 2008: prime istruzioni operative al personale ispettivo.
- Legge 6 agosto 2008, n. 133 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.
- Decreto legge n. 112 del 2008 - Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.
- Decreto del 9 luglio 2008 - Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - Modalità di tenuta e conservazione del Libro Unico del Lavoro e disciplina del relativo regime transitorio.
- Decreto del 1° aprile 2008 - Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.
- Circolare n. 8 0/2008 - Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.
- Circolare n. 3 del 19 marzo 2008 - Dipartimento Funzione Pubblica - Linee di indirizzo in merito alla stipula di contratti di lavoro subordinato a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni in attuazione delle modifiche apportate all’art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dall’articolo 3, comma 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008).
- Decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 coordinato con la legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31 recante Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria.
- Legge 24 dicembre 2007, n. 247 - Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l’equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale.





- Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.
- Circolare n. 116 del 7 settembre 2007 - INPS - Emersione dei rapporti di lavoro non risultanti da scritture o da altra documentazione obbligatoria: art. 1, commi da 1192 a 1201, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Finanziaria 2007).
- Circolare n. 9 del 1° agosto 2007 - Dipartimento della Funzione Pubblica - Somministrazione a tempo determinato nelle pubbliche amministrazioni. Determinazione dei costi del personale in somministrazione.
- Circolare n. 10 del 20 luglio 2007 - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica - Ripartizione del fondo relativo alle assunzioni ed alla stabilizzazione di personale nelle amministrazioni pubbliche per l'anno 2007.
- Circolare n. 6 del 21 giugno 2007 - Dipartimento della Funzione Pubblica - Procedura di conversione e proroga dei contratti di formazione e lavoro, ai sensi dei commi 528 e 536 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007).
- Circolare, 5 giugno 2007 - Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Assunzioni di lavoratori socialmente utili (LSU), di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 1, presso i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti - articolo 1, comma 1156, lettera f), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).
- Direttiva 30 aprile 2007 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, riguardante l'applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione.
- Decreto del 21 febbraio 2007 del Presidente del Consiglio dei Ministri - Autorizzazione all'avvio delle procedure di stabilizzazione di personale in servizio a tempo determinato nelle amministrazioni dello Stato, nelle agenzie e negli enti pubblici non economici, ai sensi dell'articolo 1, commi 247 e 249, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'articolo 1, comma 521, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007).
- Legge 24 marzo 2006, n. 127 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 marzo 2006, n. 68, recante misure urgenti per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni e proroga dei contratti di solidarietà, nonché disposizioni finanziarie.

- Decreto legge 6 marzo 2006, n. 68 - Misure urgenti per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni e proroga dei contratti di solidarietà, nonché disposizioni finanziarie.
- Decreto ministeriale del 17 novembre 2005 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Contratti di inserimento lavorativo, ai sensi dell'articolo 54, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per la definizione delle aree territoriali ove il tasso di occupazione femminile sia inferiore almeno del venti per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del dieci per cento quello maschile.
- Decreto ministeriale del 10 ottobre 2005 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino, ai sensi del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, articolo 2, comma 1, lettera i).
- Decreto ministeriale 30 settembre 2005 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Lavoro accessorio ai sensi dell'articolo 72 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni.
- Legge 14 maggio 2005, n. 80 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali.
- Decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 - Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale.
- Decreto ministeriale del 23 ottobre 2004 - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Individuazione, in via provvisoriamente sostitutiva, della contrattazione collettiva dei casi di ricorso al lavoro intermittente, ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.
- Decreto legislativo n. 251 del 6 ottobre 2004 - Disposizioni correttive del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di occupazione e mercato del lavoro.
- Decreto legge 5 ottobre 2004, n. 249 - Interventi urgenti in materia di politiche del lavoro e sociali.
- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 - Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30.
- Legge 14 febbraio 2003, n. 30 - Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro.
- Decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 - Disposizioni modificative e





- correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144.
- Decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442 - Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento per il collocamento ordinario dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59.
 - Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 - Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144.
 - Decreto legislativo 30 aprile 2001, n. 165 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.
 - Decreto Presidente della Repubblica 10 ottobre 2000, n. 333 - Regolamento di esecuzione per l'attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 recante norme per il diritto al lavoro dei disabili.
 - Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.
 - Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 - Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144.
 - Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.
 - Legge 17 maggio 1999, n. 144 - Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali.
 - Legge 12 marzo 1999, n. 68 - Norme per il diritto al lavoro dei disabili.
 - Decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 - Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.
 - Decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 - Revisione della disciplina sui lavori socialmente utili, a norma dell'articolo 22 della legge 24 giugno 1997, n. 196.
 - Legge 24 giugno 1997, n. 196 - Norme in materia di promozione dell'occupazione.
 - Legge 31 dicembre 1996, n. 675 - Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.

- Legge 28 novembre 1996, n. 608 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale.
- Legge 19 luglio 1993, n. 236 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, recante interventi urgenti a sostegno dell'occupazione.
- Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 - Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.
- Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 - Razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.
- Legge 8 novembre 1991, n. 381 - Disciplina delle cooperative sociali.
- Legge 23 luglio 1991, n. 223 - Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro.
- Decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726 - Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali.





ALLEGATI

Ammortizzatori sociali anticrisi

Tabella 1
Percettori PSR con D.I.D. obbligo di formazione e lavoro congruo


189

PRESTAZIONE	MISURA	DURATA	DOTE tipo assunzione/requisiti lavoratori/ misura e durata dell'incentivo	
CIG in deroga per aziende cessate o con procedure concorsuali	80% della retribuzione che sarebbe spettata da 0 a 40 ore per max 40 ore settimanali. Si applica il massimale	Max 12 mesi + proroghe di pari durata	Art. 7 ter, comma 7, Legge n. 33/2009 (conv. DL 5/2009) Assunzioni a tempo indeterminato o determinato, pieno o parziale	
			Solo ai lavoratori in CIG per sospensione (non anche in riduzione d'orario)	100% della prestazione non ancora erogata
CIGS per aziende con procedure concorsuali (ex art. 3 Legge n. 223/91)	80% della retribuzione che sarebbe spettata da 0 a 40 ore per max 40 ore settimanali. Si applica il massimale	Max 18 mesi (12 mesi + 6)	Art. 4, comma 3, Legge n. 236/93 (conv. DL 148/1993) Assunzione a tempo pieno e indeterminato	
			Lavoratori in CIGS che abbiano fruito del trattamento straordinario di integrazione salariale per almeno tre mesi, anche non continuativi, dipendenti da imprese beneficiarie da almeno sei mesi	Riduzione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA: 12 mesi 50% dell'indennità di mobilità , che sarebbe spettata se il lavoratore fosse stato collocato in mobilità invece di essere assunto; DURATA: 9 mesi per lav.ri fino a 50 anni; 21/33 per over 50 fuori dal Mezzogiorno/nel Mezzogiorno



PRESTAZIONE	MISURA	DURATA	DOTE tipo assunzione/requisiti lavoratori/ misura e durata dell'incentivo
<p>CIGS per cessazione attività anche biennale</p>	<p>80% della retribuzione che sarebbe spettata da 0 a 40 ore per max 40 ore settimanali. Si applica il massimale</p>	<p>Max 24 mesi (12 mesi + 12)</p>	<p>Art. 4, comma 3, Legge n. 236/93, (conv. DL 148/1993) Assunzione a tempo pieno e indeterminato</p> <hr/> <p>Lavoratori in CIGS che abbiano fruito del trattamento straordinario di integrazione salariale per almeno tre mesi, anche non continuativi, dipendenti da imprese beneficiarie da almeno sei mesi</p> <hr/> <p>Riduzione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA: 12 mesi</p> <hr/> <p>50% dell'indennità di mobilità, che sarebbe spettata se il lavoratore fosse stato collocato in mobilità invece di essere assunto; DURATA: 9 mesi per lav.ri fino a 50 anni; 21/33 per over 50 fuori dal Mezzogiorno/nel Mezzogiorno</p>

PRESTAZIONE	MISURA	DURATA	DOTE tipo assunzione/requisiti lavoratori/ misura e durata dell'incentivo
<p>Mobilità in deroga per i lavoratori che hanno esaurito l'indennità di mobilità ordinaria</p>	<p>L'importo della indennità di mobilità in deroga è così determinato:</p> <ul style="list-style-type: none"> - per i primi 12 mesi, anche non continuativi, lo stesso importo in godimento al 13° mese pari all'importo del 12° mese, abbattuto del 20%, senza la riduzione del 5,84%; - dal 13° al 24° mese: all'importo del 12° mese, abbattuto del 20%, senza la riduzione del 5,84%, si applica una riduzione del 10%; - dal 25° al 36° mese: all'importo del 12° mese, abbattuto del 20%, senza la riduzione del 5,84%, si applica la riduzione del 30%; - dal 37° mese in poi: all'importo del 12° mese, abbattuto del 20%, senza la riduzione del 5,84%, si applica la riduzione del 40%. 	<p>Max 12 mesi</p>	<p>Art. 7 ter, comma 7, Legge n. 33/2009 (conv. DL 5/2009) Assunzioni a tempo indeterminato o determinato, pieno o parziale</p> <p>100% della prestazione non ancora erogata</p>





PRESTAZIONE	MISURA	DURATA	NOTE tipo assunzione/requisiti lavoratori/ misura e durata dell'incentivo
<p>Mobilità ordinaria (comprensiva di quella erogata agli ex dipendenti di aziende appartenenti al sedime aeroportuale e di imprese commerciali con 50/200 dipendenti e imprese assimilate)</p>	<p>- per i primi 12 mesi: importo pari al 100% di CIGS ridotto del 5,84%, entro i limiti del massimale;</p> <p>- dal 13° mese in poi: importo pari all'80% della prestazione in godimento nei primi 12 mesi di cui al pt. precedente, senza la riduzione del 5,84%</p>	<p>- 12 mesi fino al compimento del 40° anno di età;</p> <p>- 24 mesi dai 40 ai 50 anni di età;</p> <p>- 36 mesi per i lavoratori che hanno compiuto 50 anni di età</p> <p>Le predette durate sono aumentate di 12 mesi per i lavoratori delle Aree di cui al D.P.R. n. 218/78.</p> <p>Agli ex dipendenti di aziende appartenenti al sedime aeroportuale e di imprese commerciali con 50/200 dipendenti e imprese assimilate, è estesa la normativa vigente in materia di Indennità di Mobilità ordinaria che, anche con riferimento alla durata, è annualmente subordinata all'emanazione di una specifica norma di legge o a decreti autorizzatori.</p>	<p>Art. 8, comma 2, Legge 223/91 Assunzione a tempo determinato</p> <p>Riduzione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA MAX: 12 mesi</p>
			<p>Art. 25, comma 9, Legge n. 223/1991 Assunzione a tempo indeterminato</p> <p>Riduzione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA MAX: 18 mesi</p>
			<p>Art. 8, comma 4, Legge n. 223/1991 Se l'assunzione a tempo indeterminato è a tempo pieno spetta anche</p> <p>50% dell'indennità di mobilità residua; DURATA MAX: 12 mesi per lavoratori fino a 50 anni; 24/36 per over 50 fuori dal Mezzogiorno/nel Mezzogiorno</p>
			<p>Art. 8, comma 2, Legge n. 223/1991 Se il rapporto a tempo determinato è trasformato a tempo indeterminato spetta</p> <p>ulteriore riduzione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA MAX: altri 12 mesi</p>
			<p>Art. 8, comma 2, Legge n. 223/1991 Se la trasformazione a tempo indeterminato è a tempo pieno spetta anche</p> <p>50% dell'indennità di mobilità residua; DURATA MAX: 12 mesi per lavoratori fino a 50 anni; 24/36 per over 50 fuori dal Mezzogiorno/nel Mezzogiorno</p>

PRESTAZIONE	MISURA	DURATA	DOTE tipo assunzione/requisiti lavoratori/ misura e durata dell'incentivo
<p>Mobilità in deroga per i lavoratori licenziati da aziende non destinatarie della Legge n. 223/1991</p>	<p>L'importo della indennità di mobilità in deroga è così determinato:</p> <ul style="list-style-type: none"> - per i primi 12 mesi, anche non continuativi, l'importo deve essere determinato con le stesse modalità della mobilità ordinaria; - dal 13° al 24° mese: all'importo del 12° mese, abbattuto del 20%, senza la riduzione del 5,84%, si applica una riduzione del 10%; - dal 25° al 36° mese: all'importo del 12° mese, abbattuto del 20%, senza la riduzione del 5,84%, si applica la riduzione del 30%; - dal 37° mese in poi: all'importo del 12° mese, abbattuto del 20%, senza la riduzione del 5,84%, si applica la riduzione del 40%. 	<p>Max 12 mesi</p>	<p>Art. 7 ter, comma 7, Legge n. 33/2009 (conv. DL 5/2009) Assunzioni a tempo indeterminato o determinato, pieno o parziale</p> <p>100% della prestazione non ancora erogata</p>
<p>Trattamenti speciali per l'edilizia (Legge n. 223/91 - Legge n. 451/94)</p>	<p>80% della retribuzione fino ad un massimale di legge</p>	<p>Max 18 mesi Max 27 mesi per il Mezzo-giorno</p>	<p>Art. 8, comma 2, Legge n. 223/91 Assunzione a tempo determinato</p> <p>Riduzione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA MAX: 12 mesi</p> <hr/> <p>Art. 25, comma 9, Legge n. 223/1991 Assunzione a tempo indeterminato</p> <p>Riduzione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA MAX: 18 mesi</p>





PRESTAZIONE	MISURA	DURATA	DOTE tipo assunzione/requisiti lavoratori/ misura e durata dell'incentivo
Disoccupazione ordinaria con requisiti normali	primi 6 mesi = 60% 7°-8° mese = 50% dal 9° al 12° = 40% retribuzione media ultimi 3 mesi entro tetto massimale	MAX 8 mesi per <50anni MAX 12 mesi per ≥ 50anni	<p>Art. 2, comma 134, Legge n. 191/2009 Assunzioni a tempo indeterminato/determinato, pieno/parziale, di lavoratori over 50</p> <p>Riduzione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA MAX: fino 31/12/2011</p> <p>N.B. tale beneficio è concesso quando non ricorrono i benefici subordinati alla semplice iscrizione nelle liste di mobilità. <i>L'incentivo è subordinato alla verifica dell'Inps circa la residua disponibilità delle risorse stanziate.</i></p> <hr/> <p>Art. 2, comma 151, Legge n. 191/2009 Assunzioni a tempo pieno e indeterminato di lavoratori di qualunque età</p> <p>100% dell'indennità residua DURATA MAX: fino 31/12/2011</p> <p>N.B. Il beneficio è cumulabile con il precedente ovvero con i benefici della Legge n. 223/1991 connessi alla semplice iscrizione nelle liste di mobilità, quando ne ricorrono i presupposti di legge. <i>L'incentivo è subordinato alla verifica dell'Inps circa la residua disponibilità delle risorse stanziate.</i></p>

PRESTAZIONE	MISURA	DURATA	NOTE tipo assunzione/requisiti lavoratori/ misura e durata dell'incentivo
Disoccupazione Speciale per l'Edilizia (L. 427/1975)	80% della retribuzione media ultime 4 settimane fino ad un massimale di legge N.B. Se ha titolo alla DS ORDINARIA dal 4° mese al 6° = 60% 7°-8° mese = 50% dal 9° al 12° = 40% retribuzione media ultimi 3 mesi entro tetto massimale	MAX 3 mesi N.B. Se ha titolo alla DS ORDINARIA MAX 8 mesi per <50anni MAX 12 mesi per ≥ 50anni	Art. 2, comma 151, Legge n. 191/2009 Assunzioni a tempo pieno e indeterminato di lavoratori di qualunque età 100% dell'indennità residua DURATA MAX: fino 31/12/2011 N.B. Il beneficio è cumulabile con il precedente ovvero con i benefici della Legge n. 223/1991 connessi alla semplice iscrizione nelle liste di mobilità, quando ne ricorrono i presupposti di legge <i>L'incentivo è subordinato alla verifica dell'Inps circa la residua disponibilità delle risorse stanziate.</i>
Disoccupazione Speciale per l'Edilizia in deroga	80% della retribuzione fino al massimale di legge	MAX 12 mesi	Art. 7 ter, comma 7, Legge n. 33/2009 (conv. DL 5/2009) Assunzioni a tempo indeterminato o determinato, pieno o parziale 100% della prestazione non ancora erogata
Disoccupazione per apprendisti licenziati prevista fino al 31.12.2011	80% della retribuzione media delle ultime 3 mensilità (salvo massimale)	MAX 90 gg. nell'arco della durata del contratto	NO DOTE
SUSSIDI L.S.U.	€ 533,00 mensili	MAX 12 mesi	1. incentivo € 9.296,22 + 2. incentivi comunitari
Una Tantum CO.CO.PRO.	Max € 4.000	=====	NO DOTE





Tabella 2

Perceutori PSR con il solo obbligo di formazione senza lavoro

PRESTAZIONE	MISURA	DURATA	DOTE misura	
CIGS per ristrutturazione, riorganizzazione o crisi aziendale	80% della retribuzione che sarebbe spettata da 0 a 40 ore per max 40 ore settimanali. Si applica il massimale.	24 mesi per ristruttur./riorg./ riconv. con due proroghe di 12 mesi ciascuna Per crisi aziendale 12 mesi prorogabili fino a 24 mesi	Art. 4, comma 3, Legge n. 236/93 (conv. DL 148/1993) Assunzione a tempo pieno e indeterminato	
			Lavoratori in CIGS che abbiano fruito del trattamento straordinario di integrazione salariale per almeno tre mesi, anche non continuativi, dipendenti da imprese beneficiarie da almeno sei mesi	Riduzione della contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA: 12 mesi 50% dell'indennità di mobilità , che sarebbe spettata se il lavoratore fosse stato collocato in mobilità invece di essere assunto; DURATA: 9 mesi per lavoratori fino a 50 anni; 21/33 per over 50 fuori dal Mezzogiorno/ nel Mezzogiorno
CIG in deroga per aziende non cessate o non in procedura concorsuale	80% della retribuzione che sarebbe spettata da 0 a 40 ore per max 40 ore settimanali. Si applica il massimale.	Indicata nell'accordo territoriale. Di massima 12 mesi prorogabili.	Art. 7 ter, comma 7, Legge n. 33/2009 (conv. DL 5/2009) Assunzioni a tempo indeterminato o determinato, pieno o parziale	
			Solo ai lavoratori in CIG per sospensione (non anche in riduzione d'orario)	100% della prestazione autorizzata e non ancora erogata

PRESTAZIONE	MISURA	DURATA	NOTE misura
CIGO	80% della retribuzione che sarebbe spettata da 0 a 40 ore per max 40 ore settimanali. Si applica il massimale.	13 settimane prorogabili al massimo fino a 52 nel biennio mobile	NO DOTE
CIGS per lavoratori del sedime aeroportuale	80% della retribuzione che sarebbe spettata da 0 a 40 ore per max 40 ore settimanali. Si applica il massimale.	24 mesi	<p>Art. 4, comma 3, Legge n. 236/93 (conv. DL 148/1993) Assunzione a tempo pieno e indeterminato</p> <p>Lavoratori in CIGS che abbiano fruito del trattamento straordinario di integrazione salariale per almeno tre mesi, anche non continuativi, dipendenti da imprese beneficiarie da almeno sei mesi</p> <p>Riduzione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA: 12 mesi</p> <p>50% dell'indennità di mobilità, che sarebbe spettata se il lavoratore fosse stato collocato in mobilità invece di essere assunto; DURATA: 9 mesi per lavoratori fino a 50 anni; 21/33 per over 50 fuori dal Mezzogiorno/ nel Mezzogiorno</p>
Disoccupazione sospesi (90 gg)	80% della retribuzione media delle ultime 3 mensilità (salvo massimale) fino al 31.12.2010	MAX 90 gg. nell'anno solare	NO DOTE





PRESTAZIONE	MISURA	DURATA	DOTE misura	
Contratti di solidarietà	60% della retribuzione che sarebbe spettata. 80% per 2009/2010.	24 mesi prorogabile per altri 24 (per il Mezzogiorno 36 mesi)	Art. 4, comma 3, Legge n. 236/93 (conv. DL 148/1993) Assunzione a tempo pieno e indeterminato	
			Lavoratori in CIGS che abbiano fruito del trattamento straordinario di integrazione salariale per almeno tre mesi, anche non continuativi, dipendenti da imprese beneficiarie da almeno sei mesi	Riduzione della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro nella misura prevista per gli apprendisti (oggi 10%); DURATA: 12 mesi 50% dell'indennità di mobilità , che sarebbe spettata se il lavoratore fosse stato collocato in mobilità invece di essere assunto; DURATA: 9 mesi per lavoratori fino a 50 anni; 21/33 per over 50 fuori dal Mezzogiorno/ nel Mezzogiorno

Note

1. I **lavoratori in CIGS da 2 anni**, se assunti a tempo pieno e indeterminato, portano il beneficio dell'art. 8, comma 9, Legge n. 407/1990: esonero della contribuzione a carico del datore di lavoro per imprese operanti nei territori del Mezzogiorno e imprese artigiane; riduzione della contribuzione a carico del datore di lavoro pari al 50% della contribuzione dovuta per tutti gli altri datori di lavoro; per un periodo di 36 mesi in ogni caso.
2. Non sono qui indicati quei benefici che sono concessi per l'assunzione dei **lavoratori non titolari di alcuna prestazione**. Si ricorda che i lavoratori iscritti nelle liste di mobilità (a seguito di licenziamento collettivo o per giustificato motivo oggettivo) da datori di lavoro imprenditori sono, comunque, portatori dei benefici consistenti nella contribuzione ridotta, anche se non sono titolari di indennità di mobilità. I lavoratori inoccupati/disoccupati da 24 mesi sono portatori di benefici contributivi (art. 8, comma 9, Legge n. 407/1990) anche se non sono titolari di alcuna indennità.
3. Ci sono poi alcuni casi di cumulo di benefici (es. incentivo art. 7 ter, Legge n. 33/2009 con Legge n. 223/1991).

4. Mancano le speciali contribuzioni – non connesse a titolarità di prestazioni – legate ad una particolare tipologia contrattuale (apprendistato, inserimento).

5. **Le agenzie di somministrazione di lavoro**, nel caso di assunzione di lavoratori con contratto di durata non inferiore a nove mesi e, in ogni caso per un periodo massimo di dodici mesi, in base all'art. 13, comma 1 lett. b) del D.Lgs. n. 276/2003, possono determinare il trattamento retributivo del lavoratore:

- detraendo dal compenso dovuto quanto percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio;
- detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi eventualmente previsti.

Hanno titolo al beneficio le agenzie di somministrazione di lavoro, nel caso di inserimento di lavoratori svantaggiati (art. 2, comma 1, lett. K, del D.Lgs. n. 276/2003) che siano anche:

- percettori di indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali;
- percettori di trattamenti speciali di disoccupazione (edilizia e frontalieri italiani in Svizzera);
- lavoratori rimpatriati da paesi extracomunitari, percettori di trattamento ordinario di disoccupazione;
- percettori di indennità di mobilità;
- percettori di assegno ASU (o LSU);
- percettori di sussidi straordinari e/o indennità speciali di sostegno al reddito.





Quaderni

- 73. I servizi pubblici locali nelle regioni meridionali
- 74. 12° Rapporto nazionale sulla formazione nella PA
Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali
- 75. La PA vista da chi la dirige – Rapporto 2010
- 76. La PA vista da chi la dirige – Rapporto 2011

Strumenti

- 38. Governare con il territorio
- 39. Guida evolutiva del contenzioso nel lavoro pubblico

Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione

- 30. Le competenze della PA per l'internazionalizzazione
- 31. Linee guida per la misurazione di tempi e oneri amministrativi nelle regioni
- 32. L'attuazione nelle regioni e negli enti locali della legge 69/2009
- 33. Costruire capacità amministrativa integrata – Attrezzare la PA per programmare e gestire i Fondi Strutturali nella strategia Europa 2020

Formez PA

Centro servizi, assistenza, studi e formazione
per l'ammodernamento delle PA
viale Marx 15, 00137 Roma
www.formez.it

Coordinatore attività editoriale

Consigliere Angelo Raffaele Dinardo

Area Comunicazione e Servizi al Cittadino

tel. 06/84892643
editoria@formez.it

Stampa Tipografia ATENA S.r.l. - Roma

Finito di stampare nel mese di novembre 2012
Pubblicazione non in vendita

