

Senato della Repubblica
Martedì 17 Luglio 2018, alle ore 15.00

Commissione Lavoro, previdenza sociale

Funzionamento servizi pubblici per l'impiego

**Indagine conoscitiva sul funzionamento
dei servizi pubblici per l'impiego
in Italia e all'estero**

Audizione di rappresentanti di ADAPT

**Associazione per gli studi internazionali e comparati sul
diritto del lavoro e sulle relazioni industriali
fondata da Marco Biagi nel 2000**

www.adapt.it – [@adaptland](https://twitter.com/adaptland)

Indice

| | |
|--|----|
| Inutile parlare di centri per l'impiego senza aver prima compreso le trasformazioni del lavoro <i>di Michele Tiraboschi</i> | 3 |
| Il collocamento come servizio pubblico: cosa sappiamo degli operatori privati del mercato del lavoro? <i>di Silvia Spattini</i> | 5 |
| Prospettive operative per una riforma dei centri per l'impiego <i>di Luigi Oliveri</i> | 11 |
| Nuove politiche attive per il lavoro nel mercato che cambia <i>di Luigi Oliveri</i> ... | 19 |
| Gli equivoci sulle funzioni dei centri per l'impiego <i>di Luigi Oliveri</i> | 22 |
| Come intasare le attività dei centri per l'impiego senza politiche attive <i>di Luigi Oliveri</i> | 27 |
| Le transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro: dieci domande di ricerca <i>di Lilli Casano</i> | 31 |
| Il placement universitario: un patto per l'occupabilità <i>di Michele Tiraboschi</i> .. | 37 |
| Placement universitario: ancora un miraggio per gli studenti e le aziende italiane <i>di Alessia Battaglia, Andrea Negri</i> | 39 |
| La disoccupazione giovanile e il business dei curricula degli studenti: tre domande al Ministro Poletti <i>di Michele Tiraboschi</i> | 43 |
| I limiti di un approccio datato. Politiche attive. Ma per l'oggi <i>di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi</i> | 48 |
| <i>Gli Autori</i> | 50 |

Inutile parlare di centri per l'impiego senza aver prima compreso le trasformazioni del lavoro*

di Michele Tiraboschi

Che il *Jobs Act* abbia fallito lo dimostra il dibattito sul lavoro di inizio Legislatura. L'aver riproposto la contrapposizione del Novecento industriale tra lavoro precario e lavoro stabile ha finito con l'alimentare pretese e aspettative che non possono però essere soddisfatte nei nuovi mercati del lavoro. Perché le vere tutele non stanno più nel tipo di contratto con cui si lavora ma piuttosto in un moderno sistema di welfare della persona dentro continue transizioni occupazionali. Poco hanno potuto i generosi incentivi pubblici di **Matteo Renzi** per l'assunzione con contratti a tempo indeterminato che stabili non sono più, una volta superato l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Poco potrà ora l'idea di **Luigi Di Maio** di rilanciare il collocamento pubblico, che mai ha funzionato a regime neppure nel pieno del boom economico degli anni Sessanta del secolo scorso.

Parlare di centri pubblici per l'impiego oggi significa infatti parlare, prima di tutto, delle profonde trasformazioni del lavoro all'epoca della IV Rivoluzione industriale e dell'Internet delle cose. Trasformazioni che ridisegnano i mercati rendendo le transizioni tra lavoro e non lavoro (sia disoccupazione, periodi formativi o di riqualificazione) molto più normali rispetto al passato. Questo significa, da un lato, un volume maggiore di persone che si rivolgeranno ai servizi per il lavoro e, dall'altro, un ripensamento dei contenuti e dei servizi stessi. Quali siano le performance di efficienza dei centri per l'impiego italiani, che intermediano meno del 3% del lavoro, è risaputo. E i motivi del malfunzionamento sono molti, a partire da una cultura diffusa nel nostro Paese che è sempre stato abituato a considerare le reti d'amicizia o familiari come il canale principale di accesso al mondo del lavoro. Ma non si può non citare quello che sembra essere il problema principale dei servizi per il lavoro italiani, ossia l'assenza di coordinamento, la mancanza di una vera rete che possa raccogliere l'insieme delle domande e delle offerte di lavoro per rendere più efficiente il loro incontro. E a tale scopo la tecnologia può aiutare moltissimo, ma la

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2018, n. 23](#), e in *Panorama*, 14 giugno 2018.

digitalizzazione del sistema è ancora un miraggio, basti pensare all'idea di Borsa lavoro prevista dalla **legge Biagi** ormai quindici anni fa e mai attuata pienamente.

Non può bastare quindi allocare più risorse presso i centri pubblici per l'impiego per risolvere problemi che sono legati ai modelli organizzativi degli stessi. Pensiamo solo al flop conclamato del programma *Garanzia Giovani* che pure poteva contare su una dotazione iniziale di un miliardo e mezzo di euro. E soprattutto sembra poco utile oggi riproporre il dualismo tra servizi per il lavoro pubblici e servizi per il lavoro privati che tanto richiama a quella contrapposizione ideologica tra pubblico e privato che ha segnato il Novecento industriale e il fallimento delle politiche attive del lavoro nel nostro Paese.

Quello che serve a un mercato del lavoro moderno, in linea con quanto proposto dalla legge Biagi, è proprio una rete ampiamente sussidiaria e partecipata dalle parti sociali che metta insieme tutti gli attori al fine di offrire quei servizi di cui i mercati territoriali del lavoro hanno bisogno, a partire dalla formazione e dalla riqualificazione delle persone, passando per una vera e propria alfabetizzazione digitale per quei lavoratori che espulsi dal mercato faticano a rientrarci a causa del gap di competenze maturato negli anni.

Il collocamento come servizio pubblico: cosa sappiamo degli operatori privati del mercato del lavoro?

di Silvia Spattini

L'Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego promossa dalla Commissione Lavoro del Senato nel corso della XVIII Legislatura ha il merito di avere riportato l'attenzione sul rilevante tema dei servizi per il lavoro. Tuttavia, è opportuno sottolineare che tale impostazione, ossia il focus sui soli servizi pubblici per l'impiego, rischia di alimentare una antica, e certo anacronistica, contrapposizione tra operatori pubblici e privati. È infatti bene ricordare che, almeno a partire dal decreto legislativo n. 469/1997, con il quale si è superato il monopolio pubblico del collocamento, è chiaro che tale attività non è più una «funzione pubblica», riservata a Stato o Regioni, ma è un «servizio pubblico» che, come tale, è definito dagli attori pubblici, ma può essere reso anche da soggetti privati purché autorizzati o accreditati ai sensi della normativa vigente.

Se è profondo e costante il monitoraggio dei centri per l'impiego (prima svolto dall'ISFOL ed ora da ANPAL in collaborazione con INAPP), poco è stato invece fatto per comprendere la multiforme realtà degli operatori privati autorizzati e/o accreditati. Eppure basterebbe svolgere **una rapida analisi dell'[albo informatico delle agenzie per il lavoro](#) tenuto presso ANPAL** per accorgersi di talune evidenti anomalie che caratterizzano l'Italia rispetto non solo al contesto internazionale e comparato ma anche alle logiche di sistema sottese all'impianto di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro definito dalla legislazione vigente (legge Biagi – d.lgs. n. 276/2003 e Jobs Act – d.lgs. n. 150/2015).

Gli operatori del mercato del lavoro

È chiaro pertanto che nell'ambito dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro operano soggetti pubblici e privati.

Gli attori pubblici che *in primis* svolgono l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro (ossia il corrispondente moderno del collocamento) sono i centri per l'impiego.

Ma accanto ad essi, altri soggetti pubblici posso operare nel mercato del lavoro sulla base di una autorizzazione, si tratta di: università; istituti di scuola secondaria di secondo grado; comuni ovvero unioni di comuni e comunità montane; camere di commercio (si deve ricordare per completezza anche l'ENPALS, confluito tuttavia nell'INPS). Essi possono essere autorizzati a svolgere l'attività di intermediazione, che non svolgono a fine di lucro e non costituisce la loro attività principale, bensì attività complementare alle loro attività tipiche.

Anche nell'ambito degli operatori privati, si distinguono soggetti che svolgono professionalmente l'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro, da altri soggetti autorizzabili, per i quali tale attività configura un servizio aggiuntivo e complementare alla loro attività principali.

Sono operatori professionisti dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro le agenzie per il lavoro (nello specifico agenzie di somministrazione di lavoro, di intermediazione, di ricerca e selezione di personale e di ricollocazione professionale) autorizzate e iscritte all'albo informatico.

Ad esse si aggiungono tutti gli altri soggetti privati autorizzati e iscritti all'albo informatico in regime particolare, ossia sulla base di requisiti ridotti. Le categorie di soggetti autorizzabili in questo ambito sono: le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; i patronati; gli enti bilaterali; le associazioni senza fini di lucro aventi come oggetto sociale la tutela del lavoro, l'assistenza e promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità; i gestori di siti internet che svolgano l'attività senza finalità di lucro, nonché l'ordine dei consulenti del lavoro che ha costituito a tal fine una fondazione.

I numeri degli operatori del mercato del lavoro

In Italia sono presenti 501 Centri per l'impiego (il *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017* dell'ANPAL li classifica come 501 principali, a cui si aggiungono 51 sedi secondarie e 288 sedi distaccate o sportelli territoriali), che, a seguito del decreto legislativo n. 150/2015, sono stati affidati alle Regioni.

Il conteggio dei soggetti autorizzati (sia pubblici sia privati) può essere effettuato attraverso la consultazione dell'albo informatico delle agenzie per

il lavoro, che si compone di diverse sezioni, una dedicata a ciascuna tipologia di attività oggetto di autorizzazione. Dall'analisi dell'albo, risulta la situazione rappresentata nella tabella 1.

Tabella 1

| Tipologia di attività autorizzata | N. soggetti autorizzati |
|---|--------------------------------|
| Attività di somministrazione di tipo generalista | 107 |
| Attività di somministrazione di tipo specialista | 8 |
| Attività di intermediazione | |
| <i>Regime ordinario (art. 4, d. lgs. 276/2003, con fine di lucro)</i> | 9 |
| <i>Regime particolare (art. 6, d. lgs. 276/2003, senza fine di lucro)</i> | 2526 |
| <i>Autorizzazione regionale</i> | 55 |
| Attività di ricerca e selezione del personale | 822 |
| Attività di supporto alla ricollocazione | 156 |

Fonte: Albo informatico delle agenzie per il lavoro – Sito ANPAL. Nostre elaborazioni

Sono 107 le agenzie di somministrazione di tipo specialista autorizzate alla somministrazione di lavoro a tempo determinato e indeterminato.

In Europa sono conteggiate in totale 75.800 agenzie private (WEC, *Economic Report. Enabling work, Adaptation, Security & Prosperity*, 2018 edition, 17). **Dal confronto internazionale (tabella 2), emerge la limitatezza del numero delle agenzie di somministrazione presenti in Italia. La spiegazione risiede sicuramente nel fatto che la legislazione italiana ha requisiti molto severi con riferimento all'acquisizione della relativa autorizzazione, che costituisce pertanto una elevata barriera all'entrata a tale mercato e determina una limitata concorrenza.**

Tabella 2

| Paese | Numero di agenzie |
|--------------|--------------------------|
| Regno Unito | 24.155 [*] |
| Germania | 11.494 [*] |
| Francia | 1.500 [*] |
| Giappone | 20.000 ^{**} |
| Stati Uniti | 17.340 ^{**} |

Fonte: ^{*}Dati 2017 Staffing Insutries Analysts; ^{**}Dati 2013 WEC

Con riferimento ai soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, sono soltanto 9 quelli autorizzati in regime ordinario. Dato sorprendente se comparato ai 2526 autorizzati in regime particolare e senza fine di lucro oppure agli 822 soggetti autorizzati all'attività di ricerca e selezione.

L'ultima sezione dell'albo è dedicata alle agenzie di supporto alla ricollocazione professionale, che risultano essere 156.

Innanzitutto ci si chiede la ragione dell'enorme differenza tra il numero di soggetti autorizzati all'attività di intermediazione in regime ordinario e in regime particolare. È evidente che i requisiti da soddisfare nell'ambito del regime particolare sono minimi rispetto a quelli del regime ordinario. Non ci sono requisiti economici e in sostanza è sufficiente la comunicazione al Ministero del lavoro e la richiesta di iscrizione all'albo. **Ovviamente le tue tipologie di autorizzazione non sono indifferenti, i presupposti sono profondamente diversi** perché nel caso del regime ordinario le agenzie svolgono tale attività professionalmente e a fine di lucro, mentre per loro natura i soggetti autorizzati in regime particolare svolgono l'attività di intermediazione a complemento e completamento della loro attività principale, oltre che svolgerla senza scopo di lucro.

La sproporzione di soggetti autorizzati in regime particolare rispetto al regime ordinario lascia qualche sospetto circa la completa genuinità della loro collocazione nell'ambito dei soggetti autorizzati in regime particolare.

Con riferimento invece alla grande differenza di numero tra soggetti autorizzati all'intermediazione e alla ricerca e selezione, emerge chiaramente dal confronto (tabella 3), come i requisiti per l'ottenimento dell'autorizzazione all'attività di ricerca e selezione siano molto meno restrittivi di quelli richiesti per l'attività di intermediazione, in particolare il

capitale versato richiesto è la metà e non è prevista una diffusione territoriale minima.

Tabella 3

| | Intermediazione | Ricerca e selezione |
|--------------------------------|--|--|
| Capitale versato | - 50.000, 00 euro | - 25.000, 00 euro |
| Diffusione territoriale | - 4 regioni | - non richiesto |
| Oggetto sociale | - indicazione statuto prevalente | nello come - indicazione nello statuto (né prevalente, né esclusivo) |

Questo dato comincia a chiarire le ragioni della differenza 9 a 822 tra il numero di soggetti autorizzati all'intermediazione e di quelli autorizzati alla ricerca e selezione.

Anche in questo caso, occorre sottolineare che evidentemente le due autorizzazioni hanno finalità diverse e autorizzano allo svolgimento di attività differenti. **Diventano allora rilevanti le definizioni legali di intermediazione e ricerca e selezione** (ancora dalla Legge Biagi, d.lgs. n. 276/2003). **L'elemento distintivo tra le due attività è rappresentato dalla raccolta di *curricula*** (indipendentemente dalla risposta ad annunci di lavoro) **e dalla costruzione di una banca dati** dei CV dei lavoratori, che compete all'attività di intermediazione. Nell'ambito dell'attività di **ricerca e selezione del personale**, invece, la **raccolta delle candidature e dei relativi CV è possibile soltanto in risposta alle specifiche campagne di ricerche** e sono da utilizzare ai fini della stessa, mentre non "sarebbe" (*rectius* è) possibile raccogliere CV indipendentemente dalle ricerche di personale in atto e costituirne una banca dati, in quanto queste attività costruirebbero attività di intermediazione, per la quale, tuttavia, non hanno ottenuto autorizzazione.

I numeri e il funzionamento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro

Nell'ottica del funzionamento del mercato del lavoro e del sistema dei servizi per l'impiego, rileva ricordare che **l'attività di intermediazione, cioè di mediazione tra domanda e offerta di lavoro può essere svolta lecitamente e professionalmente, oltre che dai centri per l'impiego (501), soltanto dalle agenzie di intermediazione (9) e dalle agenzie di somministrazione (107), la cui autorizzazione consente di svolgere anche l'attività di intermediazione, non invece dalle agenzie di ricerca e selezione.**

Benché non si possa pensare che tutti gli incontri tra domanda e offerta di lavoro possano avvenire attraverso operatori professionali del mercato del lavoro e che il buon funzionamento di tale incontro risolva i problemi del mercato del lavoro, tuttavia il limitato numero totale di detti operatori non può che incidere negativamente sulla trasparenza del mercato, nonché sulla qualità degli incontri. Gli operatori, infatti, facilitano gli incontri, favorendo la circolazione e diffusione delle informazioni relative alle ricerche di personale e ai profili dei lavoratori e contribuiscono a migliorarne la qualità, favorendo a soddisfare il bisogno professionale dell'impresa con il lavoratore più adeguato per le sue competenze ed esperienze per quel posto di lavoro.

Inoltre, è **generalmente riconosciuto che l'efficienza dei servizi per l'impiego siano una garanzia di efficacia dell'implementazione delle politiche attive per il lavoro**, che nell'ottica del «servizio pubblico» non sono necessariamente soltanto attuate dai centri per l'impiego, ma anche da soggetti privati autorizzati o accreditati.

È allora evidente la rilevanza di un sistema dei servizi per l'impiego che da un lato sostenga la circolazione delle informazioni e contribuisca attivamente all'intermediazione per una migliore qualità dell'incontro e dall'altro lato implementi efficacemente le politiche attive per il lavoro. Questo sistema non può che integrare operatori pubblici e privati, ottimizzando le risorse operanti sui territori e incrementando la collaborazione.

In realtà, dovremmo già guardare oltre questo step, poiché l'incontro tra domanda e offerta del lavoro non è più il collocamento del Novecento industriale, ma deve fare i conti con la c.d. grande trasformazione del lavoro e la prospettiva dell'impresa 4.0, che implicano da un lato supportare i lavoratori nelle fasi di transizione (passando per periodo di disoccupazione e riqualificazione) e dall'altro reperire e, anche, formare profili adeguati ai nuovi lavori.

Prospettive operative per una riforma dei centri per l'impiego

di Luigi Oliveri

Col presente contributo si intendono evidenziare la concreta missione dei centri per l'impiego, al di là dell'elencazione delle funzioni e competenze prevista dalla legge, nonché le criticità da superare in vista di una prospettiva di riforma futura, che consideri, tuttavia, l'indispensabile sinergia con i servizi privati.

1. Missione. Partiamo, in primo luogo, con il concreto e reale obiettivo di rilevanza pubblica dei servizi per il lavoro.

Spesso si dà molta enfasi alla funzione dell'incontro domanda/offerta, insistendo sui dati non certamente esaltanti del grado di efficacia della mediazione operata dai centri per l'impiego (3,4% del totale dei posti, secondo l'Indagine Plus dell'ex Isfol, oggi Inapp; 5,4% è il grado stimato per i servizi privati).

Per quanto l'intermediazione sia certamente il fine ultimo delle politiche del lavoro, non è tuttavia questo l'obiettivo reale dei servizi pubblici. Senza dilungarsi sul dettaglio delle molte competenze attribuite ai servizi pubblici dagli artt. 18 e 19 del d.lgs. n. 150/2015, lo sguardo di insieme di tali norme conferma che lo scopo fondamentale dell'azione pubblica è la cosiddetta "attivazione" della persona.

La funzione principale dei servizi pubblici è intercettare chi cerca lavoro, appunto attivandolo, cioè fornendogli motivazione e mezzi per la ricerca, allo scopo sia di superare inerzie, sia di combattere indirettamente la trappola di lavori in nero o della ricerca "specializzata" di sussidi.

Non a caso i contenuti del patto di servizio personalizzato con i lavoratori sono:

- a) partecipazione a iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro quali, in via esemplificativa, la stesura del curriculum vitae e la preparazione per sostenere colloqui di lavoro o altra iniziativa di orientamento;
- b) partecipazione a iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altra iniziativa di politica attiva o di attivazione;
- c) accettazione di congrue offerte di lavoro, come definite ai sensi dell'art. 25 del presente decreto.

L'offerta di lavoro è alla fine, generalmente, di un percorso di attivazione, che parte dalla verifica di competenze, esigenze, aspirazioni e disponibilità della persona.

Nulla esclude, al contrario, tutto consiglia, che l'attivazione, gestita mediante i vari passaggi del percorso, sia attuata avvalendosi di volta in volta di soggetti anche privati, cui i servizi rinviano i lavoratori: dai centri di formazione professionale alle università, dagli Its ai fondi interprofessionali, per giungere alla platea dei soggetti autorizzati ed accreditati all'intermediazione ed alla somministrazione.

2. Criticità. Lo svolgimento di queste funzioni, delicatissime, si da richiedere competenze molto specializzate e dovizia di mezzi ed organizzazione peculiare, è attualmente afflitto da una serie di criticità, il cui superamento è fondamentale per un ripensamento complessivo del sistema.

2.1. Personale. Il personale costituisce, ovviamente, elemento strategico indispensabile. È noto come in Italia siano impiegati nei centri per l'impiego circa 7.000 (le stime di circa 8.000 frequentemente indicate nei giornali sono ferme al 2016 e non tengono conto degli effetti della legge Delrio), contro i quasi 100.000 della Germania o i quasi 50.000 della Francia.

Realisticamente, non si può pensare nel breve o medio termine di giungere alle cifre di questi Paesi. I costi difficilmente potrebbero essere sostenuti, considerando che la retribuzione media di un dipendente (cui si applica il Ccnl Funzioni locali) è di 29.000 euro, cui aggiungere un costo aziendale di circa il 28%, per complessivi 37.120 euro: per giungere ai 50.000 della Francia occorrerebbe spendere a regime, annualmente, circa 1,6 miliardi di euro).

Un rafforzamento del personale serve, senza dubbio. Serve sul piano numerico, perché comunque la quantità di operatori è oggettivamente molto bassa. Per altro, tra il 2019 e il 2022 circa un quarto dei dipendenti andrà in pensione: occorre far fronte a questa emorragia e contestualmente pensare ad un rafforzamento. Che, però, deve riguardare anche le competenze. Molti dei dipendenti dei centri per l'impiego vennero assunti dal Ministero del lavoro con bassa qualificazione professionale e sulla base delle "sanatorie" delle assunzioni con la legge sul lavoro giovanile degli anni Settanta.

Occorre innanzitutto un investimento in professionalità e competenze, a partire dalla definizione di profili professionali avanzati (se ne riporta in allegato un esempio).

2.2. Sedi e logistica. I centri per l'impiego scontano un problema ormai di molti anni. Sono "ospitati", non sempre per altro in modo del tutto attento, dai comuni, obbligati dall'articolo 3 della legge 56/1987 a mettere a disposizione le sedi.

Ad oltre 30 anni di distanza, si vedono ora le conseguenze. Molte sedi sono insufficienti e, soprattutto, poco funzionali. Il passaggio dal Ministero alle province (e adesso, in modo ancora disordinato, da queste alle Regioni o ad Enti regionali) ha reso difficile la gestione dei rapporti patrimoniali. Comuni ed enti utilizzatori non sempre hanno concordato in modo puntuale e coerente modi e tempi per le manutenzioni ordinarie e straordinarie.

Le sedi, inoltre, non danno affatto l'idea di un insieme omogeneo di servizi. Il frequentatore degli uffici postali trova un layout comune, loghi chiari, organizzazioni logistiche analoghe.

Occorre uno sforzo notevole non solo finalizzato all'uniformazione dei livelli essenziali delle prestazioni da rendere, ma anche per la logistica.

Sarebbe largamente opportuno un programma di medio-lungo termine, volto a far sì che le sedi entrino nel patrimonio delle Regioni, o una regolazione molto più efficace dei rapporti con i comuni, per la manutenzione, che significa, per altro, anche intervenire sugli elementi strategici delle linee di collegamento telematico.

Le province da lungo tempo hanno ridotto sensibilmente la spesa per le dotazioni minime: stampanti, cancelleria, elimina code, totem, pc, server.

Il rilancio non può prescindere da un piano molto ampio e dettagliato di dotazione di elevato livello degli strumenti operativi, ormai obsoleti ed insufficienti, presenti nella maggior parte dei casi.

2.3. Basi dati e applicativi. Si apre, quindi, la questione delle basi dati e delle modalità operative.

Il piano di investimento sui centri per l'impiego deve puntare in maniera fortissima sull'interscambio dei dati. Non si debbono necessariamente cercare piattaforme uniche, quanto, piuttosto, standard applicativi comuni, con l'obbligo della "cooperazione applicativa" tra data-base, mediante porte di dominio per lo scambio dei dati.

Occorre garantire che nelle regioni che hanno elaborato sistemi avanzati di gestione, si possano continuare a sviluppare, mentre un nuovo portale unico realizzato dall'Anpal potrebbe avere una funzione sussidiaria nei territori privi di sistemi.

Parte molto consistente degli investimenti dovrà concentrarsi, in ogni caso, su applicativi gestionali necessari per garantire livelli comuni di servizio e modalità operative che, pur permettendo modalità di approccio diverse per mercati del lavoro diversi, impedisca modalità procedurali difformi da un territorio all'altro.

Occorrono, quindi, applicativi per gestire in modo unitario il flusso dell'assegnazione delle politiche attive, della condizionalità, dei tirocini, delle politiche per i disabili, consentendo la diffusione più ampia possibile del digitale, con sottoscrizioni da remoto anche con firma digitale debole e la costruzione, oltre che del famoso "fascicolo personale" del lavoratore, di una sua specifica identità digitale attribuitagli dai sistemi informativi.

2.4. Mezzi per la mobilità. Pur non essendo l'incontro domanda/offerta il vero *core business* dei servizi pubblici per il lavoro, non possono mancare, tuttavia, mezzi di contatto con le aziende.

Si pensi alla promozione, ma soprattutto ad un tutoraggio/controllo efficace dei tirocini. Attualmente, i centri per l'impiego svolgono poco e male questo compito, per lo più da remoto o convocando le aziende presso i propri uffici, senza poter andare nelle sedi di lavoro.

I centri per l'impiego sono stati coinvolti, infatti, nella stretta all'utilizzo di autoveicoli disposta nel 2010, che rende estremamente difficile anche l'utilizzo dell'auto propria dei dipendenti.

Eppure, per promuovere presso un'azienda l'assunzione di un disabile verificando le lavorazioni compatibili, o per svolgere un effettivo tutoraggio di un tirocinio, o compiere funzioni di controllo del corretto espletamento di attività formative, serve poter andar fuori e, quindi, servono mezzi: un investimento in auto di servizio ed una normativa specifica che consenta ai dipendenti dei centri per l'impiego di lavorare in mobilità sono indispensabili.

3. Risorse. Le criticità sintetizzate sopra evidenziano la necessità di un forte potenziamento delle risorse da destinare alle politiche attive per il lavoro.

Non è questa la sede per poter determinare la somma che si renda opportuno o necessaria (sul piano politico e tecnico) destinare al rilancio dei servizi.

Sta di fatto che l'Eurostat registra da sempre un gap elevatissimo della spesa per i servizi pubblici per il lavoro dell'Italia rispetto al resto d'Europa e, in particolare, nel confronto con i Paesi direttamente competitori:

**LMP expenditure by type of action -
summary tables (source: DG EMPL)**

[Imp_expsumm]

Last update: 18.04.18

Source of data: European Commission - Directorate general for employment, social affairs and inclusion (DG EMPL)

UNIT: Million euro EXPTYPE: Total LMP_TYPE: Labour market services

| TIME | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| GEO | | | | |
| European Union (current composition) | : | : | : | : |
| European Union (15 countries) | : | : | : | : |
| Belgium | 781.942 ^(a) | 871.671 ^(a) | 800.016 ^(a) | 850.968 ^(a) |
| Bulgaria | 14.467 | 15.493 | 13.448 | 13.948 |
| Czech Republic | 163.569 | 191.566 | 206.965 | 201.161 |
| Denmark | 1,270.504 ^(a) | 1,310.867 ^(a) | 1,371.253 ^(a) | 1,377.370 ^(a) |
| Germany (until 1990 former territory of the FRG) | 9,754.994 ^(a) | 10,689.297 ^(a) | 11,001.866 ^(a) | 11,366.316 ^(a) |
| Estonia | 18.669 ^(a) | 19.896 ^(a) | 23.282 ^(a) | 29.370 ^(a) |
| Ireland | 194.644 ^(a) | 184.794 ^(a) | 139.429 ^(a) | : |
| Greece | 27.145 ^(a) | 55.492 ^(a) | 20.556 ^(a) | : |
| Spain | 933.224 | 1,090.113 | 1,553.772 | : |
| France | 5,561.881 | 5,577.430 | 5,473.680 | : |
| Croatia | 23.026 ^(a) | 24.205 ^(a) | 26.062 ^(a) | 28.429 ^(a) |
| Italy | 405.752 ^(a) | 353.390 ^(a) | 658.241 ^(a) | : |
| Cyprus | 5.561 ^(a) | 5.143 ^(a) | 6.300 ^(a) | 5.577 |
| Latvia | 10.087 | 10.730 | 9.700 | 12.225 |
| Lithuania | 19.780 ^(a) | 21.148 ^(a) | 21.450 ^(a) | 22.051 ^(a) |
| Luxembourg | 20.413 ^(a) | 27.137 ^(a) | 32.667 ^(a) | 32.600 ^(a) |
| Hungary | 83.569 ^(a) | 96.130 ^(a) | 114.509 ^(a) | : |
| Malta | 8.088 | 8.060 | : | : |
| Netherlands | 1,659.877 ^(a) | 1,841.123 ^(a) | 1,669.193 ^(a) | 1,624.877 ^(a) |
| Austria | 561.852 ^(a) | 586.568 ^(a) | 588.762 ^(a) | 640.954 ^(a) |
| Poland | 312.680 ^(a) | 337.996 ^(a) | 337.375 ^(a) | 333.376 ^(a) |
| Portugal | 33.642 | 36.454 | 91.742 | 86.916 |
| Romania | 107.542 ^(a) | 104.697 ^(a) | 91.805 ^(a) | : |
| Slovenia | 33.427 | 33.384 | 31.100 | 30.149 |
| Slovakia | 37.825 | 27.820 | 28.310 | 40.938 |
| Finland | 211.795 | 232.694 | 231.116 | 231.934 |
| Sweden | 1,069.410 ^(a) | 946.288 ^(a) | 979.419 ^(a) | 1,094.636 ^(a) |
| United Kingdom | : | : | : | : |
| Norway | 509.471 | 488.124 | 452.159 | 509.404 |

Available flags:

b break in time series

e estimated

n not significant

s Eurostat estimate (phased out)

c confidential

f forecast

p provisional

u low reliability

d definition differs, see metadata

i see metadata (phased out)

r revised

z not applicable

Special value:

: not available

3.1. Destinazione dei finanziamenti. Come visto sopra, non è, tuttavia, possibile pensare al rilancio dei centri per l'impiego puntando solo sul personale.

Necessita un piano di spesa molto oculato, che consideri tutte le criticità da superare, molte delle quali sono di natura logistica e riguardano strumenti, mezzi e sistemi informativi. In un mondo del lavoro e, in generale, in una società nella quale la telematica diviene dominante, non possiamo immaginare centri per

l'impiego "analogici", ma digitali: dorsali, server capientissimi e sicuri, identità digitali, ma anche strumenti di comunicazione ed interlocuzione, sms, app e contatti gestibili da cellulari o smartphone debbono essere sempre più la regole, come colloqui di orientamento via web.

Qualunque sia la somma finale che si intenda applicare, appare evidente che una buona metà deve transitare in investimenti, indispensabili per superare le criticità.

3.2 Formazione del personale. E tra le spese, non si deve trascurare quella per la formazione del personale.

Assumere non basta. Le figure professionali necessarie debbono essere molto specializzate, capaci di conoscere in maniera approfondita tanto le molte (troppe?) regole del mercato del lavoro, la statistica, i territori, le opportunità, le modalità formative.

Un opportuno accrescimento della dotazione del personale dei servizi ha un senso esclusivamente se accompagnata da un piano di formazione di base ed avanzata, con un aggiornamento continuo, al quale destinare parte significativa, costante e di facile spesa.

3.3 Nuove modalità organizzative. Come è chiaro, il sistema deve puntare su nuove modalità organizzative.

Il centro per l'impiego non deve più essere, come ormai non lo sono più tante imprese, un luogo statico nel quale svolgere le funzioni.

Portali ed app in generale sono da considerare gli strumenti con i quali mettere a disposizione dei lavoratori e delle imprese liste, opportunità, colloqui, approfondimenti.

Il contatto fisico va limitato a quegli atti che richiedano sottoscrizioni in compresenza, per diffondere sempre di più l'abitudine alla dematerializzazione della proposta di lavoro, dell'offerta di formazione, della registrazione delle iniziative di attivazione. Si è già detto dei colloqui via internet. Ma, tra i vari investimenti necessari, uno appare irrinunciabile per quanto non certo considerabile "nuovo": un potente call center, da utilizzare per limitare il *digital divide* che, pure, affligge molti dei lavoratori in cerca di occupazione.

Occorrerà diffondere strumenti on line, rispettosi della privacy, per consentire a banche, imprese, consulenti, pubbliche amministrazioni, soggetti autorizzati alla riscossione, di accedere ai dati in modo controllato, così da eliminare la funzione inopportuna di "certificatificio" e destinare le molte ore di lavoro allo svolgimento delle funzioni proprie dei servizi.

Da ultimo, nuovi sistemi organizzativi potrebbero permettere di sperimentare largamente modalità anche di regolazione del lavoro dei dipendenti dei centri per l'impiego: l'orientatore, il tutor, l'addetto alla promozione e marketing sono figure che si possono certo prestare al lavoro "agile", molto mirato alla ricerca dell'obiettivo (la convenzione di programma del collocamento mirato, il colloquio di orientamento, la promozione del tirocinio), senza il vincolo della sede e dell'orario immutabile.

4. Scopi fondamentali. I centri per l'impiego non debbono essere visti come soggetti in concorrenza con i privati o col più ampio sistema dei servizi pubblici per il lavoro (che include scuole, università, camere di commercio, fondazioni).

Il sistema per meglio illustrare la funzione di "attivazione" di cui si è parlato prima è una metafora: il centro per l'impiego dovrebbe essere visto come un "pronto soccorso" o comunque un servizio territoriale di base sanitario, che svolga la funzione di primo intervento nei confronti del bisogno della persona in cerca di lavoro, ne tracci l'anamnesi (dichiarazione di immediata disponibilità e profilatura), ne elabori la diagnosi (elaborazione delle iniziative da indicare nel patto di servizio) e ne prescriva la cura: o direttamente con la somministrazione immediata della medicina (intermediazione, tirocinio), oppure col rinvio ai servizi specialistici (attività formativa, Assegno di Ricollocazione, Garanzia Giovani, altre politiche attive spendibili).

Meglio sarebbe se i centri per l'impiego compartecipassero anche alla funzione di verifica complessiva del funzionamento.

4.1. Coordinamento delle azioni, in sinergia col privato. La metafora del servizio di base, definibile anche come "hub dei servizi" evidenzia bene che i centri per l'impiego non debbono essere chiamati ad agire in concorrenza con nessuno, ma in coordinamento con tutti.

L'accesso all'hub assicura l'universalità degli interventi, che poi possono essere somministrati dai vari soggetti specializzati, ai quali l'hub rinvia.

Il sistema, dunque, così inquadrato, può anche permettersi di non puntare da subito verso il difficile bersaglio dell'acquisizione dei moltissimi dipendenti di Germania e Francia, ma di puntare verso un innalzamento complessivo della qualità di ciascun soggetto.

Le sinergie fanno sì che i centri per l'impiego, ovviamente attuando le politiche disposte da Ministero, Anpal e Regioni, facciano da "regia": intercettano i bisogni, li decodificano e li soddisfano anche in via mediata, mediante una rete pubblica e accreditata di forze specialistiche pubblico/private.

4.2. Proposta dal basso di politiche attive. La funzione di regia sul territori deve poter attribuire ai centri per l'impiego la possibilità di proporre dal basso le politiche attive.

In Veneto, di recente, è stato proprio il fitto dialogo tra i bisogni intercettati sui territori e il dialogo aperto dalla Regione con le parti sociali a far maturare l'Assegno per il Lavoro, una politica attiva di natura universale, consistente in un fitto pacchetto formativo e di accompagnamento al lavoro dei lavoratori, con premialità per gli inserimenti lavorativi.

I centri per l'impiego si sono trovati nella possibilità di offrire ai lavoratori una proposta concreta di aiuto (a differenza dell'AdR, i centri per l'impiego sono parte proattiva), che qualifica molto la funzione di attivazione e sostegno nella transizione tra un lavoro e l'altro.

4.3. Assegnazione delle politiche attive, mediante proposta formale al disoccupato e rinvio ai privati. Appare, allora, strategico che l'hub sia il soggetto che assegni la corretta politica attiva, in ragione dello status della persona che si rivolge ai servizi, attraverso una proposta formalizzata (come un' "impegnativa" del medico di base) che rinvii alla realizzazione dei vari pacchetti compresi nelle politiche attive.

4.4. Tutoraggio, agile e snello delle attività. Ma, la funzione dell'hub può estendersi dall'intercettazione, diagnosi e "smistamento" anche a quella del tutoraggio.

I Cpi, secondo i nuovi sistemi organizzativi immaginati sopra, dovrebbero poter accompagnare i lavoratori nell'approccio con i servizi specialistici, registrare periodicamente la frequenza, il grado di maggiore spendibilità acquisito, l'utilità, insomma della politica per il lavoratore ed il suo grado di coinvolgimento.

Il tutto, sarebbe utile ad un'applicazione del sistema della condizionalità non persecutorio, ma finalizzato a mantenere nel tempo un'attivazione utile della persona.

4.5. Verifiche per il rating. Il tutoraggio di cui sopra potrebbe anche essere utilizzato per rendere i centri per l'impiego parte attiva del *rating* dei soggetti autorizzati/accreditati che a vario titolo erogano i servizi.

Nuove politiche attive per il lavoro nel mercato che cambia*

di Luigi Oliveri

Nell'articolo [La falsa promessa delle \(vecchie\) politiche attive](#), pubblicato su *Avvenire* il 1° febbraio 2018 e su [Bollettino ADAPT, 2018, n. 5](#), Francesco Seghezzi e Michele Tiraboschi centrano due elementi fondamentali.

Il primo consiste nel ruolo dei servizi per il lavoro. Spesso la stampa evidenzia il dato, sicuramente non positivo, della scarsa intermediazione svolta dai servizi pubblici, per altro ignorando sistematicamente o quasi il divario immenso che caratterizza la rete italiana, dotata di poco meno di 7mila dipendenti da quella generalmente utilizzata come pietra di paragone tedesca, dotata di quasi 100mila unità.

L'intermediazione è fondamentale, ma non è l'unico dei servizi che debbono essere prodotti dai centri per l'impiego. L'articolo lo spiega molto bene: «Formazione, riqualificazione, bilanci di competenze e soprattutto orientamento sono tra gli strumenti principali che possono servire ad un lavoratore che voglia affrontare una carriera che, volente o nolente, sarà sempre più discontinua».

Dunque, è necessario, quando si ragiona di politiche attive per il lavoro, essere consapevoli di quali sono i servizi da rendere, perché altrimenti non si è in grado di cogliere quali risultati si possono ottenere e, di conseguenza, nemmeno si riesce a capire come programmare le attività e come organizzare l'interazione/integrazione pubblico/privato.

In effetti, i servizi per il lavoro prevedono:

- prima accoglienza, profilazione e accordo sui sistemi di ricerca attiva;
- orientamento;
- formazione;
- riqualificazione;
- bilancio di competenze;
- misure di politica che combinino in modi diversi le precedenti azioni (comprendendo anche tirocini);

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2018, n. 6](#).

- intermediazione di lavoro, cioè proposte di avviamento al lavoro vero e proprio.

L'ultimo elemento è importantissimo, ma non è il solo. Peraltro, in un sistema che sempre più si orienta a remunerare i soggetti privati che in via sussidiaria si aggregano al pubblico per avviare al lavoro le persone col sistema a risultato, funzioni preparatorie come appunto accoglienza, bilanci di competenze e orientamento è largamente necessario siano in forte misura svolte dai servizi pubblici, già finanziati a questi scopi, visto che si tratta di funzioni preliminari, difficilmente remunerabili a seguito del risultato, ma necessariamente da compensare in base al flusso dei soggetti trattati.

Dunque, occorre imparare a comprendere che i servizi per il lavoro non sono solo intermediazione. In un contesto sociale ed economico soggetto ai cambiamenti epocali come quello nel quale viviamo è molto probabile che nella transizione tra un lavoro e l'altro sempre più spesso le persone dovranno cambiare anche in modo radicale non solo la qualificazione professionale necessaria a rientrare in un certo settore, ma a riorientarsi e riqualificarsi praticamente da zero, per sperimentare settori e forse anche tipologie lavorative (autonome invece che subordinate) del tutto diverse da quelle precedentemente svolte.

Compreso ciò, la valutazione delle politiche attive non potrà fare a meno di tenere conto, quindi, di quanto e come i servizi accolgano, orientino, avviino a tirocini, aiutino a comprendere i gap di competenze, intermedino formazione e non solo lavoro.

Il secondo punto centrale è quello dell'opacità del mercato. Citiamo ancora il passaggio fondamentale dell'articolo: «Gli ultimi dati Eurostat mostrano come in Italia l'82% della popolazione ricorra ancora a parenti e amici come canale principale per la ricerca del lavoro. Non abbiamo ancora sviluppato una cultura dei servizi per il lavoro. E questo non solo per gli scarsi risultati che il sistema pubblico produce, anche i dati sull'utilizzo delle agenzie private sono infatti bassi, nonostante l'aumento dei lavoratori in somministrazione. Il dato culturale è il risultato di diverse caratteristiche dell'economia italiana: dalla dimensione delle imprese alle grandi differenze territoriali, dalla cultura del posto fisso a decenni di ammortizzatori sociali usati male».

I dati ci dicono che solo il 18% della ricerca di lavoro avviene avvalendosi dei canali "ufficiali": servizi pubblici o agenzie private che siano, tanto è vero che risulta comunque molto bassa anche l'intermediazione dei privati. Peraltro, l'utilizzo delle agenzie è in costante aumento, è vero, ma la gran parte delle somministrazioni è limitata a pochissimi giorni, connessa a necessità di sostituzioni per assenze di breve termine o per contingenze di brevissima durata.

Dunque, si pone il problema di una domanda di lavoro che sceglie canali chiusi, opachi e ristretti, che sfuggono alla possibilità di intercettazione dei servizi pubblico-privati.

Questi dispongono di banche dati molto folte e sempre più coerenti, omogenee ed organizzate di persone disposte a lavorare e, dunque, ad una rappresentazione quasi totale e capillare dell'offerta di lavoro, cui fa fronte una domanda asfittica. L'intermediazione di lavoro non può che risultare, quindi, bassa ed insufficiente.

Come agire? Confermato che **le politiche attive debbono essere studiate a partire dai bisogni della persona in un contesto da considerare per sua natura ormai mutevole**, le norme di regolazione del mercato del lavoro dovrebbero puntare sull'incentivazione virtuosa della manifestazione della domanda di lavoro ai canali ufficiali. Facciamo pochi esempi: le aziende potrebbero essere condotte a chiedere ai servizi per il lavoro la selezione e l'avvio del personale, consentendo loro di incrementare i numeri e la durata dei tirocini, rispetto agli standard normali; oppure incrementando gli sgravi a qualsiasi titolo previsti dalla normativa di volta in volta vigente; o, ancora, rendendo più facile il prolungamento del tempo determinato oltre la soglia dei 36 mesi.

Insomma, occorrerebbe porsi il problema di premiare le aziende disposte virtuosamente a rendere trasparente e conoscibile il proprio fabbisogno, anche normando un patto di servizio personalizzato con esse, simmetrico a quello che la normativa richiede al lavoratore. Le imprese, allo scopo contattate da servizi per il lavoro dinamici ed in grado di incontrarle e dialogare con esse, si impegnano a forme di ricerca attiva dei lavoratori mediante i servizi, stipulando con essi i modi operativi necessari (non ultime anche indicazioni su come organizzare specifiche attività formative), spinte dai vantaggi che la normativa offrirebbe loro.

I servizi per il lavoro potrebbero essere valutati, dunque, anche per la capacità di illustrare alle imprese i vantaggi e di stipulare questi patti di servizio, sì da ottenere in un colpo solo l'emersione della domanda, le informazioni necessarie per un corretto orientamento di chi cerca lavoro ed un incremento graduale e significativo anche dell'intermediazione al lavoro, fermi restando gli altri indispensabili servizi elencati prima.

Il patrimonio dei servizi è sempre, prima dell'organizzazione e degli strumenti, la conoscenza. Conoscere direttamente le imprese e la domanda, prendendo atto che essa è improntata, attualmente, alla massima flessibilità, consente ai servizi di rendere ai lavoratori risposte a loro volta commisurate alle esigenze del mercato.

Gli equivoci sulle funzioni dei centri per l'impiego*

di Luigi Oliveri

Nell'articolo di Francesco Giubileo e Francesco Pastore, pubblicato su [Lavoce.info](#), [Per trovare lavoro servono centri per l'impiego 4.0](#), si ipotizzano alcune modifiche per rendere maggiormente efficace l'attività dei centri per l'impiego.

Si afferma, a giusta ragione, che la gran parte delle attività dei centri per l'impiego consiste nella «registrazione delle dichiarazioni di disponibilità al lavoro e le attività protocollari per quanto riguarda disabilità e certificazione per tirocini extra-curricolari», mentre «il vero compito dei centri per l'impiego dovrebbe essere in primo luogo quello di realizzare politiche volte all'occupabilità dei disoccupati».

Se la diagnosi appare corretta, non altrettanto condivisibili sono l'analisi della causa di questa situazione e le proposte.

In merito, ad esempio, alla **prevalenza delle funzioni amministrative dei centri per l'impiego rispetto alla realizzazione delle politiche per l'occupazione**, gli Autori osservano che «in altri paesi queste attività sono svolte quasi esclusivamente on-line o affidate a uffici unici del lavoro». Dunque, si tratta di funzioni che, comunque, debbono essere gestite. È bene sottolinearlo, perché dietro qualsiasi intervento riguardante i centri per l'impiego rimane sempre sottinteso, ma molto più spesso è apertamente enunciato, il messaggio che essi non servono a nulla, se non a dare un lavoro a coloro che sono ivi impiegati. No. Le funzioni di registrazione dei disoccupati sono fondamentali per tracciare i loro movimenti, a loro volta indispensabili per le politiche “passive”, cioè l'assegnazione di trattamenti come la Naspi. Infatti, gli Autori affermano che in Italia le attività amministrative potrebbero essere svolte da un “super Inps”. Ora, poiché l'Inps è ampiamente sotto organico e sovraccaricato di funzioni, le attività amministrative gestite, oggi, dai centri per l'impiego potrebbero passare all'Inps (ipotesi a lungo, per altro, esaminata in passato) solo a condizione che transitino anche personale e strutture dei centri per l'impiego.

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2017, n. 29](#).

Ma il vero tema è, ovviamente, quello dell'efficiente rilancio delle politiche "attive", cioè delle azioni attraverso le quali i servizi per il lavoro cercano (ad auspicabilmente trovano) lavoro ai disoccupati.

Gli Autori propongono quattro possibili soluzioni. Ma partiamo dalla chiosa dell'articolo, ove viene ricordato, al volo, quasi che fosse un dettaglio secondario, come restino «da affrontare due temi spinosi: il numero e le competenze dell'attuale organico dei centri per l'impiego».

Su questo aspetto non si può condividere l'impostazione. Il tema del numero e delle competenze dei centri per l'impiego non può essere una considerazione accessoria nell'ambito di temi più grandi, ma, al contrario, la premessa necessaria. Prima, infatti, di immaginare qualsiasi modalità di incremento dell'efficacia delle politiche attive occorre chiedersi se esistano le risorse per poterle realizzare. In assenza di ciò, è evidente che qualsiasi attività rischi di essere inefficace, ma non perché la macchina non funzioni, bensì perché il motore è senza benzina e inoltre sono stati staccati volante, ruote, sportelli, sedili ed accessori.

Ora, è noto il divario abissale che esiste, sia per risorse, sia per numero dei dipendenti, tra i servizi che curano le politiche attive per il lavoro in Italia ed il resto dei Paesi competitori in Europa. Il divario della spesa è addirittura imbarazzante, come si evince dall'estrazione dei dati rilevati da Eurostat, riportata qui sotto.

LMP expenditure by type of action - summary tables (source: DG EMPL)
Last update: 31-03-2017
Table Customization: [table](#)

Unit of measure: Million euro

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|
| European Union (28 countries) | 23,877,521 ^M | 24,581,789 ^M | 25,514,271 ^M | 28,451,500 ^M | 30,445,076 ^M | 26,960,489 ^M | - | - | - | - |
| European Union (15 countries) | 23,187,869 ^M | 23,825,790 ^M | 24,697,996 ^M | 27,673,994 ^M | 29,673,572 ^M | 26,110,365 ^M | - | - | - | - |
| Belgium | 500,429 | 608,818 | 637,574 | 682,533 | 729,087 | 749,419 ^M | 736,426 ^M | 781,842 ^M | 870,261 ^M | 800,187 ^M |
| Bulgaria | 19,090 | 19,592 | 19,241 | 19,290 | 19,923 | 19,037 | 14,342 | 14,447 | 14,493 | 13,448 |
| Czech Republic | 147,299 | 149,740 | 179,983 | 177,733 | 147,851 | 150,871 | 177,967 | 143,359 | 151,564 | 206,965 |
| Denmark | 341,851 | 353,750 ^M | 466,500 ^M | 835,940 ^M | 1,267,435 ^M | 1,211,848 ^M | 1,220,341 ^M | 1,270,504 ^M | 1,310,867 ^M | 1,371,253 ^M |
| Germany (until 1999 former territory of ex-GDR) | 6,868,476 ^M | 7,403,002 ^M | 8,353,346 ^M | 9,245,000 ^M | 9,724,628 ^M | 9,194,456 ^M | 9,165,074 ^M | 9,754,994 ^M | 10,459,287 ^M | 11,001,004 ^M |
| Estonia | 3,201 | 4,500 | 6,234 | 14,870 | 13,400 | 14,444 | 18,327 ^M | 18,469 ^M | 19,896 ^M | - |
| Ireland | 361,364 | 402,409 | 390,526 | 317,361 | 261,639 | 223,468 | 227,289 ^M | 194,644 ^M | 194,794 ^M | - |
| Greece | 24,342 | 37,567 | 26,994 | 23,883 ^M | 23,883 ^M | - | - | 27,145 ^M | 55,492 ^M | 20,556 ^M |
| Spain | 571,652 | 556,473 | 1,126,151 | 1,461,300 | 1,319,482 | 1,310,014 ^M | 661,503 | 573,274 | 60,000 ^M | 60,000 ^M |
| France | 4,106,728 ^M | 4,227,248 | 4,008,204 | 4,976,777 | 5,984,830 | 5,299,701 ^M | 5,788,521 ^M | 5,561,881 ^M | 5,577,430 | 6,479,440 |
| Croatia | - | - | - | - | - | - | 24,774 | 23,024 | 24,005 | - |
| Italy | 523,104 ^M | 600,339 ^M | 717,379 ^M | 554,211 | 475,792 | 515,003 ^M | 510,943 ^M | 495,720 ^M | 441,794 ^M | 791,402 ^M |
| Cyprus | 9,027 ^M | 6,476 ^M | 6,116 ^M | 6,034 ^M | 6,190 ^M | 5,899 ^M | 5,824 ^M | 5,561 ^M | 5,143 ^M | 6,300 ^M |
| Latvia | 11,218 | 12,470 | 12,402 | 6,564 | 7,322 | 9,736 | 10,483 | 10,087 | 10,790 | 9,700 |
| Lithuania | 20,076 | 23,830 | 29,029 ^M | 26,629 | 22,472 ^M | 23,000 ^M | 19,046 ^M | 19,700 ^M | 21,148 ^M | 21,539 ^M |
| Luxembourg | 15,100 ^M | 14,432 ^M | 17,878 ^M | 17,878 ^M | 20,994 ^M | 22,548 ^M | 23,995 ^M | 20,423 ^M | 27,377 ^M | 32,467 ^M |
| Hungary | 81,703 ^M | 84,491 ^M | 92,507 ^M | 81,443 ^M | 87,042 ^M | 79,201 ^M | 70,084 ^M | 83,569 ^M | 94,130 ^M | 114,509 ^M |
| Malta | 4,241 | 6,021 | 7,582 | 6,009 | 7,589 | 7,426 | 7,176 | 8,088 | 8,060 | - |
| Netherlands | 2,043,075 ^M | 1,927,712 ^M | 1,790,525 ^M | 2,179,715 ^M | 2,301,266 ^M | 2,233,600 ^M | 1,794,886 ^M | 1,639,877 ^M | 1,841,223 ^M | 1,651,993 ^M |
| Austria | 451,359 ^M | 455,807 ^M | 458,915 ^M | 508,787 ^M | 536,195 ^M | 556,483 ^M | 558,837 ^M | 561,832 ^M | 586,568 ^M | 588,762 ^M |
| Poland | 255,054 ^M | 297,126 ^M | 319,026 ^M | 305,419 ^M | 327,245 ^M | 322,486 ^M | 306,315 ^M | 312,480 ^M | 337,996 ^M | - |
| Portugal | 198,234 | 199,187 | 218,134 | 280,284 | 196,438 | 198,245 | 147,782 | 33,642 | 36,454 | 91,742 |
| Romania | 40,819 ^M | 46,229 ^M | 47,704 ^M | 37,043 ^M | 34,769 ^M | 116,850 ^M | 116,335 ^M | 107,542 ^M | 104,697 ^M | 91,805 ^M |
| Slovenia | 28,876 | 30,030 | 31,780 | 35,591 | 38,601 | 38,028 | 33,547 | 33,427 | 33,384 | 33,100 |
| Slovakia | 76,909 | 59,270 | 70,593 | 64,353 | 63,835 | 49,885 | 47,470 | 37,825 | 27,820 | 28,310 |

Available flags:
 * break in time series
 * estimated
 * not significant
 * Eurostat estimate (phased out)
 * low reliability
 * not applicable
 * confidential
 * forecast
 * see metadata (phased out)
 * provisional
 * revised
 * Special value:
 - not available

La Germania, nel 2015, ha speso in politiche attive oltre 11 miliardi, contro i poco più di 752 milioni dell'Italia. Cosa significa “spesa di politica attiva”? Si tratta dei costi complessivi delle iniziative necessarie per attivare i disoccupati e trovare loro un lavoro: dunque, colloqui per scrivere il *curriculum*, fare il bilancio delle competenze, comprendere le attitudini, effettuare corsi per completare le lacune, istruirli e seguirli nella ricerca delle domande di lavoro, assisterli per la preparazione ai colloqui, proporli alle aziende che chiedano profili compatibili o incrociarli con domande di lavoro adeguate, aiutarli nel primo inserimento. Ma non basta: le “politiche” spesso sono accompagnate da “doti”, risorse finanziarie che possono andare al lavoratore stesso come sostegno al reddito mentre svolge le funzioni intensive di ricerca, oppure al datore di lavoro come incentivo-bonus nel caso di assunzioni a tempo indeterminato o anche a termine per durate, però, significative; oppure, come bonus e premi di risultato per i soggetti che realizzino l'insieme delle attività previsto dalla “politica attiva” e conducano il lavoratore a trovare un impiego.

L'assegno di ricollocazione, molto citato, è esattamente questo: un insieme di azioni di ricerca attiva ed intensiva, che prevede un premio al soggetto (pubblico o privato) chiamato a svolgerle, nel caso di assunzione del lavoratore; al lavoratore coinvolto non va nulla, perché l'iniziativa è rivolta a percettori di Naspi, dunque già beneficiari di un intervento di protezione economica.

Quindi, come è facile intuire, le “politiche attive” costano. E costano molto. Anche perché, come avviene in Germania con i vituperati *mini-jobs*, possono essere ulteriormente arricchite da misure “sociali”: l'assegnazione di un'abitazione o di assegni (anche consistenti) per i figli o per le utenze e similari.

In Italia è evidente il sotto-finanziamento delle politiche attive. In sostanza, anche se i centri per l'impiego fossero popolati da un maggior numero di dipendenti, meglio qualificati, stante la situazione fotografata dall'Eurostat, comunque le politiche attive da offrire ai disoccupati resterebbero ben poche.

Peraltro, accade che oltre ad essere irrisori i finanziamenti, se confrontati con quelli di altri Paesi e della Germania in particolare, enorme è anche il gap del numero degli addetti. La pietra di paragone è sempre la Germania. Gli Autori ricordano che in Italia operano nei centri per l'impiego 8mila dipendenti (in realtà, per effetto della riforma Delrio non sono più di 6mila, tra pensionamenti anticipati e trasferimenti vari), mentre in Germania 80mila.

Di fronte a divari organizzativi e finanziari di questa natura, non può in alcun modo convincere l'affermazione degli Autori, secondo la quale «L'innovazione tecnologica permette oggi di sviluppare i progetti anche con solo 8mila dipendenti e non 80mila come in Germania». Giustissimo puntare sulla tecnologia e sulle competenze dei dipendenti. Ma è fin troppo semplice osservare che in Germania sicuramente non sono indietro nell'innovazione

tecnologica e sanno fare di conto benissimo: se hanno un simile parco di dipendenti, 10 volte e più di quello italiano, c'è una ragione.

Andiamo, quindi, alle proposte. La prima consiste nel realizzare in ciascuna Regione un'agenzia per il lavoro, prevedendo che quella nazionale, l'Anpal, supplisca laddove in qualche Regione la specifica agenzia non sia in grado di svolgere alcuni servizi. L'idea appare corretta e condivisibile, ma sconta un problema: l'Anpal stessa è dotata di poco meno di 400 dipendenti. Difficile che possa organizzarsi in maniera diffusa ed efficiente nei territori.

La seconda proposta è realizzare nei centri per l'impiego «attività di incontro fra domanda e offerte di lavoro, formazione professionale per i disoccupati e servizi di auto-impiego e auto-imprenditorialità», secondo il modello del Multilab di Rozzano, una sorta di incubatore per le imprese. Ottima proposta: si aspettano, quindi, gli investimenti in sedi, macchinari, docenti, strumenti e quanto necessario per attivare i corsi formativi ed i laboratori in ciascuno dei 550 circa centri per l'impiego. Vedremmo che la spesa per i servizi per il lavoro in Italia schizzerebbe molto in alto, rispetto all'attuale livello. Lo Stato lo vuole? E, soprattutto, può permetterselo, senza rivedere la spesa in riduzione in altri settori? Il vero tema è questo.

Terza proposta: «in tutti i centri per l'impiego dovrebbe essere presente una seria attività di orientamento professionale, anche attraverso l'utilizzo di modelli informatici predittivi per attività di *targeting*, come avviene in Svizzera, e l'assistenza da parte di psicologi del lavoro per i soggetti più difficili da collocare in modo da sviluppare un buon bilancio di competenza». Ottima anche questa. Ma, se tra gli 8mila (presunti) dipendenti dei centri per l'impiego non vi sono sufficienti orientatori e mancano del tutto gli psicologi del lavoro, siamo proprio certi che la "tecnologia" evocata dagli Autori possa supplire alla presenza di una figura umana che orienti e svolga le funzioni di assistenza di uno psicologo? Non sarebbe, invece, necessario arricchire i centri per l'impiego di queste figure? E, per farlo, non occorrerebbe assumerli? E, per assumerli, non occorrerebbe investire nella spesa per i servizi per il lavoro? Lo Stato lo vuole? E, soprattutto, può permetterselo, senza rivedere la spesa in riduzione in altri settori? Il vero tema è questo.

Ultima proposta: «a livello regionale, lo sviluppo di un serio progetto di marketing territoriale, attraverso pochi ma preparati agenti commerciali, che sviluppano e organizzano "fiere lavoro" nel proprio territorio e si affidano a un gestionale (Crm) volto alla reportistica delle attività fatte e lo sviluppo di *timesheet* delle attività da svolgere».

Imprescindibili gli agenti commerciali, utili anche i contatti diretti con le imprese, mediante fiere del lavoro o altro. Ma, anche in questo caso, si pensa che possa bastare la "tecnologia" a produrre dei cyborg che svolgano la funzione

di agenti, oppure, forse, è necessario assumerli? Ma, per assumerli, non occorrerebbe investire nella spesa per i servizi per il lavoro? Lo Stato lo vuole? E, soprattutto, può permetterselo, senza rivedere la spesa in riduzione in altri settori? Il vero tema è questo.

Per il rilancio delle politiche attive occorre uscire dagli equivoci. Ogni idea operativa di riorganizzazione, comprese le quattro viste sopra, sono utilissime e buone. Ma, se non si investe, prima, in risorse finanziarie e nel rafforzamento del personale dei centri per l'impiego, si continuerà solo a produrre ottimi spunti per convegni e scritti scientifici o a produrre "sperimentazioni" come l'assegno di ricollocazione, il cui flop non è da addebitare nel modo più assoluto ai centri per l'impiego: sono stati gli stessi lavoratori estratti dall'Anpal a decretare la poca utilità dello strumento. Dei 30mila estratti, nemmeno il 10% ha deciso di avvalersene.

Come intasare le attività dei centri per l'impiego senza politiche attive

di Luigi Oliveri

Si avvicina la fine della scuola e, come ogni anno, vi sarà una piccola “invasione” dei moltissimi insegnanti delle scuole con contratti a termine, alla ricerca della stipulazione del patto di servizio.

L'adempimento è imposto dalle regole previste dal decreto legislativo n. 150/2015 per ottenere la Naspi. Come noto, l'articolo 19, comma 1 (¹), del citato decreto ha modificato la definizione di disoccupato, puntando oltre che sul dato formale della mancanza di lavoro e della sottoscrizione del patto di servizio, anche sulla concreta volontà di attivarsi per cercare lavoro.

Nel caso dei docenti delle scuole pubbliche, però, l'elemento mancante è esattamente la concreta volontà di cercare un'occupazione. Almeno nella grandissima maggioranza dei casi, i docenti “precari” non hanno alcuna intenzione di cercare un lavoro diverso. Al contrario, puntano decisamente su una nuova chiamata da parte del Ministero o degli istituti scolastici, per continuare a svolgere il lavoro sul quale hanno investito in formazione, mobilità territoriale ed impegno lavorativo. Il che è anche comprensibile.

Sul piano operativo, la **combinazione tra regole per l'acquisizione dello status di disoccupato e regole per acquisire il diritto alla percezione della Naspi e rispettare gli obblighi per mantenerla** crea l'affollamento degli uffici dei CPI previsto per fine giugno-inizio luglio (con disagi molto forti per l'utenza), senza alcun effettivo costruito e beneficio per i docenti.

Ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo n. 150/2015, la presentazione all'Inps della domanda di Naspi equivale al rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità. Solo, che si pongono, irrisolti da due anni, questi problemi:

(¹) Se ne riporta il testo: «Sono considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al portale nazionale delle politiche del lavoro di cui all'articolo 13, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego».

1. non è ancora stato realizzato un flusso informativo, nemmeno per collaborazione applicativa, di passaggio delle dichiarazioni all'Inps verso i sistemi informativi lavoro, per generare una DID (dichiarazione di immediata disponibilità) che aggiorni la posizione del lavoratore;
2. entro i 15 giorni successivi alla presentazione della domanda all'Inps, il lavoratore deve confermare la DID "implicita" generatasi, contattando il centro per l'impiego, ai fini della successiva stipulazione del patto di servizio. In mancanza, è il centro per l'impiego a dover convocare il lavoratore, entro un termine ancora da fissare in un decreto previsto dal comma 2 dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 150/2015, che non ha mai fin qui visto la luce.

Ora, questa successione di adempimenti e termini può andare bene nel caso di un disoccupato non impegnato nel lavoro nel mondo della scuola, con incarichi successivi ad ogni anno scolastico. Infatti, questo genere di disoccupato "ordinario" non ha davanti a sé la prospettiva di essere richiamato di lì a poco a svolgere attività lavorativa e, dunque, si deve mettere alla ricerca attiva. È, dunque, corretto prevedere che laddove il lavoratore non risulti proattivo nel contattare i centri per l'impiego e concordare con essi le azioni di ricerca mediante il patto di servizio sia attivato dai centri per l'impiego stessi, anche allo scopo di far scattare eventualmente la condizionalità e, dunque, indicare all'Inps se sia necessario decurtare la Naspi. Ma, nel caso dei lavoratori della scuola, questi presupposti vengono totalmente a mancare.

Infatti:

1. si tratta, come rilevato prima, di persone che possono contare sulla richiamata dopo 2-3 mesi, con l'inizio del nuovo anno scolastico;
2. per questa ragione, la DID presentata implicitamente mediante la richiesta di Naspi finisce per avere valore soltanto formale (di fatto, questi lavoratori non cercano un lavoro, ma aspettano la richiamata);
3. la stipulazione del patto di servizio finisce per essere ancora più orpello burocratico (gran parte dei docenti non è nemmeno residente nei territori nei quali presta servizio e, presentata la domanda Naspi e contattato il CPI, va in ferie e risulta complicatissimo, se non impossibile, prevedere una loro convocazione prima del settembre successivo, per proporre loro un lavoro o una politica attiva.

Ma, oggettivamente, quale politica attiva può realmente interessare i docenti delle scuole in attesa di richiamata? Un tirocinio? E dove: in una scuola? Un accompagnamento al lavoro? E con chi, posto che se lavorano in scuole pubbliche, non si può accedervi evidentemente con meccanismi di reclutamento privatistici.

E come potrà mai essere “congrua” ai sensi dell’articolo 25 (*Offerta di lavoro congrua*) ⁽²⁾ del decreto legislativo n. 150/2015 un’offerta di lavoro a questo personale, che non sia per attività di docenza nelle scuole? Ma, queste offerte di lavoro non transiteranno mai dai servizi per il lavoro, essendo gestite direttamente da Ministero ed istituti scolastici.

La conclusione è che la normativa così come concepita costringe i docenti precari all’avventura kafkiana del rimbalzo tra patronati, Inps e centri per l’impiego necessaria solo per la giustificazione formale del rilascio della Naspi, senza che in realtà sia possibile impostare alcuna politica attiva vera nei loro confronti, anche perché, concretamente, nemmeno sarebbero interessati.

Sarebbe necessario ed urgente (ma tale urgenza dura ormai da anni ed ogni estate si ripresenta il problema) saper differenziare questo target di lavoratori e costruire per loro un percorso totalmente diverso, che condizioni la Naspi a presupposti diversi dalla messa a disposizione di politiche attive al di fuori dell’interesse di essi (a meno che non sia un lavoratore della scuola che consapevolmente chiedi le politiche attive, per ragioni proprie, quali la consapevolezza di non poter aderire a chiamate per l’anno scolastico successivo).

Bisognerebbe mettere in condizione queste migliaia di lavoratori di limitarsi a chiedere la Naspi on-line, esentandoli (a meno, si ribadisce, di consapevoli esigenze) dalla successiva relazione con i centri per l’impiego, che si rivelerebbe sostanzialmente inutile e gravosa nella maggioranza schiacciante dei casi. Evitando, così, adempimenti inutili e calche di giorni e giorni, che poi rendono la vita difficile anche agli altri utenti dei servizi.

Discorso analogo andrebbe fatto anche per i lavoratori “stagionali”, spessissimo per nulla interessati a politiche attive del lavoro e alla ricerca di opportunità, potendo contare sulla precedenza prevista dall’articolo 24, comma 3. Sarebbe necessario che i sistemi informativi, mediante le comunicazioni obbligatorie, tracciassero la previsione del diritto di precedenza da inserire

⁽²⁾ Se ne riporta il testo: «1. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla definizione di offerta di lavoro congrua, su proposta dell’ANPAL, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell’ultimo mese precedente, da computare senza considerare l’eventuale integrazione a carico dei fondi di solidarietà, di cui agli articoli 26 e seguenti del decreto legislativo attuativo della delega di cui all’articolo 1, comma 2, della legge n. 183 del 2014. 2. I fondi di solidarietà di cui agli articoli 26 e seguenti del decreto legislativo attuativo della delega di cui all’articolo 1, comma 2, della legge n. 183 del 2014, possono prevedere che le prestazioni integrative di cui all’articolo 3, comma 11, lettera a), della legge n. 92 del 2012, continuino ad applicarsi in caso di accettazione di una offerta di lavoro congrua, nella misura massima della differenza tra l’indennità complessiva inizialmente prevista, aumentata del 20 per cento, e la nuova retribuzione. 3. Fino alla data di adozione del provvedimento di cui al comma 1, trovano applicazione le disposizioni di cui all’articolo 4, comma 41, e 42 della legge 28 giugno 2012, n. 92».

obbligatoriamente nell'atto scritto con cui si formalizza il contratto a termine, per poter escludere i lavoratori stagionali dai medesimi oneri procedurali imposti ai docenti delle scuole, sempre a meno che il singolo lavoratore non ritenga di dover attivarsi per una ricerca di lavoro per proprie scelte individuali.

Le transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro: dieci domande di ricerca*

di Lilli Casano

Mentre la dottrina italiana ancora oggi indugia sul concetto di *flexicurity* – sollecitando il legislatore a completare il processo di riforma delle leggi sul lavoro sul versante delle politiche attive – già sul volgere del secolo scorso la letteratura internazionale proponeva un innovativo approccio teorico alla lettura delle trasformazioni del lavoro e delle sue possibili forme di regolazione e tutela che ha preso il nome di **“mercati transizionali del lavoro”** (si veda G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell’ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2011, n. 1). Con questa espressione si intende, in particolare, **una nuova concezione del mercato del lavoro come sistema sociale aperto e del lavoro stesso come categoria che intercetta diversi possibili status e condizioni.**

Da ciò il suggerimento di spostare il focus dallo “status occupazionale” ad una idea di **“statuto professionale”** che includa tutte le possibili forme di lavoro – ripercorrendo le analisi di fine secolo scorso di Supiot – immaginando un nuovo modello di regolazione del lavoro basato su interventi complementari tra loro: l’introduzione di “nuovi” diritti sociali (*active social securities*); politiche attive in grado di coniugare occupabilità individuale e competitività; una idea di protezione che vada oltre la tutela contro il rischio di disoccupazione (da *unemployment insurance* a *employment insurance*); lo sviluppo di strumenti di gestione condivisa dei rischi e la creazione di *learning communities*, intese come collettività in grado di elaborare strategie concertate di sviluppo tramite patti sociali o convenzioni territoriali. La principale indicazione di policy della teoria dei *transitional labour markets* (TLM) è **“make transitions pay”**: da un lato, acquista peso sempre più crescente il tema della **occupabilità** e della dotazione individuale di risorse da mobilitare nel lavoro e nei passaggi tra diversi status occupazionali; dall’altro, **nuove alleanze e nuove sicurezze si costruiscono intorno al tema della produttività dei sistemi economici, dei territori e dei lavoratori.**

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2017, n. 8](#), e in [Nòva, 23 febbraio 2017](#).

La scarsa eco di questa impostazione nel dibattito nostrano (cfr., tra i pochi, B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2007, n. 113; S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2016, n. 1) è senza dubbio una conferma della **difficoltà della nostra dottrina ad entrare nel dibattito internazionale sulla grande trasformazione del lavoro**. Eppure, la teoria dei *mercati transizionali del lavoro* assume un indubbio valore nella ricerca di **soluzioni e percorsi alternativi alla mera tecnica della deregolazione dello statuto protettivo del diritto del lavoro** in risposta alle sfide di una competizione giocata da tempo su scala globale. Un primo punto di forza è il **superamento della contrapposizione tra mercati del lavoro interni ed esterni** consentendo di cogliere appieno le continue interazioni tra le due dimensioni in una prospettiva di ciclo di vita. Un secondo punto di forza è il **superamento della netta separazione tra il lavoro regolato da un contratto e le altre forme di attività socialmente produttive** (dalla formazione alla cura) che sono in grado di accrescere l'occupabilità delle persone.

Il valore delle politiche ispirate all'approccio dei TLM è dato dall'adottare **una ottica processuale**, che consente di ricercare soluzioni istituzionali idonee a sostenere diverse e molteplici transizioni occupazionali, e **un approccio sistemico**, che guarda con favore alla integrazione tra diversi attori e livelli di regolazione. Un approccio che mette al centro non più il concetto (statico) di posto di lavoro, ma quello (dinamico) di transizione, allargando lo sguardo dal rapporto di lavoro alla combinazione di relazioni, attività e disposizioni che connotano lo status di una persona e determinano il successo delle transizioni.

I **drivers del cambiamento** che hanno portato a ripensare il tema del lavoro e della sua regolazione in questi termini sono noti. Lo **sviluppo tecnologico**, che ha determinato tendenze non univoche e differenziate nei diversi settori occupazionali, sebbene conseguenze certe e generalizzabili siano identificabili nell'eliminazione di posti di lavoro poco qualificati o esecutivi e nella **creazione di nuove figure professionali** in comparti professionali emergenti. La spinta alla flessibilizzazione dei processi produttivi e del lavoro che si è tradotta in molti casi in un aumento dei rischi occupazionali, raramente compensato dalla costruzione di nuove sicurezze. Parallelamente, i **mutamenti demografici** hanno cambiato il profilo e le esigenze dei lavoratori, per via dei processi di invecchiamento della popolazione, di multi-etnicità, di fragilizzazione a causa del diffondersi di malattie croniche e di rischi ambientali, di differenziazione delle traiettorie biografiche e delle categorie valoriali centrali per le scelte di vita e di lavoro. Da ciò l'irrompere di **nuove sfide legate al tema della conciliazione tra lavoro produttivo e lavoro di cura** in seno alle famiglie, alla **gestione della diversità nei luoghi di lavoro**, alla necessità di un progressivo e reciproco adattamento tra organizzazioni di lavoro e persone con esigenze sempre più differenziate.

Tutte queste dimensioni sono accolte e valorizzate nella prospettiva dei mercati transizionali del lavoro. Ciò che però la teoria dei TLM lascia sullo sfondo (ma certamente suggerisce) è la possibilità di individuare **una chiave di lettura** in grado di intercettare trasversalmente tali dimensioni della trasformazione del lavoro, e cioè **quella delle competenze, della loro formazione, del loro riconoscimento e della loro trasferibilità nella c.d. “nuova geografia del lavoro”**, prospettiva che qui si intende verificare.

Trasformazioni più recenti, infatti, ne suggeriscono l'importanza al fine dell'innovazione degli strumenti di regolazione del lavoro.

Da un lato, l'abbattimento dei confini spaziali e temporali dell'organizzazione del lavoro, l'intensificarsi della **mobilità occupazionale e geografica**, la diffusione di **modalità di lavoro agile** o comunque slegate dal vincolo della presenza fisica in un luogo di lavoro hanno fatto parlare di una **nuova geografia del lavoro**, che implica l'abbandono dell'idea di azienda come sistema chiuso e registra la diffusione dei processi di lavoro nei territori. Questi fenomeni, che determinano il moltiplicarsi dei luoghi (reali e virtuali) della prestazione, spingono a valorizzare molto di più la prospettiva delle reti, cioè del sistema di connessioni tra la persona, i gruppi a cui appartiene, le risorse a cui può accedere nei territori (fisici e virtuali) in cui vive, anche simultaneamente. Essi, inoltre, suggeriscono di approfondire l'intuizione dei teorici dei TLM, legata alla costruzione di istanze collettive in grado di governare la complessità attraverso strumenti di regolazione “soft” (come patti sociali o convenzioni territoriali), basati sul principio del *learning by monitoring*.

Dall'altro, la **repentina obsolescenza delle competenze tecnico-professionali**, la **nascita di nuovi mestieri** e il **mutamento dei profili di competenze necessari a controllare la tecnologia** confermano il ruolo cruciale giocato dallo sviluppo di competenze in un moderno sistema di tutele. Dai modelli di carriera orizzontale (interna o esterna) emergenti anche nei settori tradizionali alle nuove modalità di organizzazione produttiva dettate dal paradigma di Industry 4.0 (si veda M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI, *Il Piano nazionale Industria 4.0: una lettura lavoristica*, in *Labour & Law Issues*, 2016, n. 2, I.), alla *gig economy*, sembra che – pur nella generalizzata incertezza sugli strumenti di regolazione più efficaci – **una sicurezza risieda nella necessità di formare competenze adeguate e renderle riconoscibili nei mercati fluidi**. Persino le analisi di frontiera sul lavoro nelle piattaforme digitali sottolineano il peso strategico della “reputazione” come leva per l'aumento del potere contrattuale del lavoratore, sebbene se ne sottolineino altresì i forti rischi con particolare riferimento ai profili discriminatori (si veda E. DAGNINO, *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing/on-demand economy*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2016, n. 1, e, dello stesso Autore, *Una questione di fiducia: la reputazione ai tempi delle piattaforme online tra diritto alla privacy e prospettive di mercato*, ivi, 2017, n. 1).

Per dare, però, concretezza al tema delle competenze e verificarne la adeguatezza (e la modernità) come categoria concettuale e interpretativa dei cambiamenti del lavoro – dopo anni di retorica (tanto sul fronte istituzionale, quanto su quello scientifico) – occorre rispondere ad alcune domande che si tenterà di riassumere di seguito.

(1) Cosa intendiamo per transizioni occupazionali? La transizione dalla scuola al lavoro, la mobilità verticale o orizzontale interna all'azienda, quella *job to job*, il passaggio da occupazione a disoccupazione e viceversa, quello da formazione a lavoro e viceversa, ma anche da lavoro a tempi di cura e dal lavoro al pensionamento, al ritorno al lavoro, in una prospettiva di corso di vita che si snoda anche attraverso sconfinamenti in aree grigie tra lavoro e non lavoro. Ma non solo, le transizioni possono essere anche sincrone e non legate a passaggi di status: possono essere legate alla appartenenza, contemporaneamente, a diverse realtà lavorative (diverse imprese, una impresa e una piattaforma virtuale, il lavoro autonomo e quello subordinato, il lavoro di ricerca tra impresa e università, il lavoro in reti di imprese, gruppi di imprese), alla partecipazione, nello stesso momento, ad attività di lavoro e formazione (l'apprendistato, l'alternanza scuola-lavoro). Se, cioè, intese non solo in termini di mobilità da un posto a un altro o da un luogo a un altro, ma come “processo” di costante adattamento a mutate esigenze (del mercato e biografiche), il tema del governo delle transizioni non è solo quello della portabilità delle tutele, ma delle modalità di costruzione ed esigibilità di nuovi strumenti di tutela.

(2) Chi presidia le (vecchie e nuove) transizioni occupazionali? Attraverso quali strumenti? La necessità di una sinergia funzionale tra attori e strumenti diversi per una più efficace regolazione del lavoro non è certamente nuova, né recente, ma le trasformazioni in atto disegnano nuove aree grigie tra mercato e non mercato, tra lavoro e altre forme di attività, e consentono sovrapposizioni e intersezioni prima sconosciute. Il lavoro si estende oltre i confini dell'azienda che sono anch'essi permeabili alle dinamiche sociali esterne. **(3) Quale è, allora, la dimensione spaziale che ci aiuta a comprendere le dinamiche dei mercati del lavoro e poi a costruire strumenti di regolazione adeguati?** La riflessione giuslavoristica e gli attori della regolazione del lavoro hanno ripetutamente risposto a tale domanda con il decentramento del quadro regolatorio, senza mai però spingersi al punto di interrogarsi su quali siano le determinanti delle diverse performance dei mercati del lavoro. Se il valore (che crea lavoro) si produce nelle reti (dalle filiere locali alle catene mondiali di produzione del valore, al web), e non solo nelle reti tra imprese, ma anche tra queste e le istituzioni formative e di ricerca, **(4) quali sono le connessioni e le modalità di aggregazione rilevanti per lo sviluppo?** **(5) Quale è la dimensione più corretta per osservarle e promuoverle?**

Domande a cui è arduo rispondere tra globalizzazione e territorializzazione e alla luce della sfida posta dalla digitalizzazione del lavoro. Questa polverizza la dimensione spaziale, ma non la annulla, se è vero che le grandi città di oggi sono *serendipity machines*, in cui si realizza l'interazione tra spazi virtuali e spazi reali. È nelle città, infatti, che è più facile creare connessioni e creare beni pubblici, e innovazione, in regime di competizione ma anche di cooperazione con altre città che affrontano sfide simili. Questa prospettiva però è ancora molto lontana dalla riflessione sui nostri temi. Se è acquisita la artificiosità della geografia amministrativa del lavoro, altrettanto inadeguata si rivela la rappresentazione statistica dei *sistemi del lavoro*, creati da algoritmi di aggregazione che si basano sui flussi di pendolarismo (numero di occupati che effettuano lo spostamento dalla località di alloggio a quella di lavoro) per configurare la dimensione territoriale dei mercati del lavoro: un pendolarismo, però, destinato a ridursi, con il diffondersi di modalità di lavoro agile, "smart", da remoto, mentre si sviluppano le reti sociali di produzione della conoscenza, che nessuno si preoccupa di mappare.

Il tema delle competenze, visto attraverso il prisma della nuova geografia del lavoro, assume connotazioni e implicazioni completamente diverse. Nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro, infatti, l'identificazione, il riconoscimento e la trasferibilità delle competenze sviluppate nel luogo di lavoro e più in generale in contesti non formali e informali sono considerati come tasselli imprescindibili di moderni sistemi di tutela dei lavoratori. È d'obbligo segnalare che anche nel nostro Paese – sul solco tracciato dalla legge n. 92/2012, che per la prima volta inserisce **il diritto all'apprendimento permanente e alla certificazione delle competenze** nel novero dei nuovi strumenti di tutela nel mercato del lavoro – si è tentato con il decreto legislativo n. 13/2013 di perseguire questo obiettivo per quanto con limiti riscontrabili tanto sul piano della logica di fondo quanto su quello della operatività del sistema.

Ma mentre si attende ormai da cinque anni l'attuazione di questo modello, lo spostamento di focus dalle transizioni alle connessioni ne mette in crisi **categorie concettuali fondanti**, come apprendimento non formale, informale e formale (su cui ancora il legislatore arranca nel tentativo di codificare qualcosa che forse presto non servirà più). Se cadono i confini (spaziali e non solo) entro cui è stata finora collocata la prestazione di lavoro, **(6) ha ancora senso la distinzione tra luoghi di apprendimento informali (fino ad oggi, l'impresa) e formali (la scuola, l'università)?** Nella prospettiva in cui i processi di lavoro e formativi sono diffusi e sovrapposti esiste solo un tipo di apprendimento, quello situato, esito della partecipazione ad un contesto, in cui si interagisce con altre persone in una determinata situazione. Appare impossibile ricondurre un fenomeno di questo tipo agli schemi procedurali immaginati dal legislatore nazionale ed europeo per il riconoscimento e la trasferibilità delle competenze. In questa prospettiva **occorre pensare a strumenti giuridici e procedurali che si**

limitino a tradurre, valorizzare e connettere una pluralità di meccanismi di riconoscimento degli apprendimenti situati.

Se il lavoro, inoltre, si diversifica e si diffonde, anche la competenza non può essere intesa unicamente come attributo individuale avulso dal contesto. In primo luogo ci si dovrà, dunque, chiedere **(7) come formare le competenze realmente abilitanti per i lavori del futuro.** Seguendo il principio del *learning by monitoring*, la risposta non può trascurare il tema della mappatura dei fabbisogni professionali a livello territoriale che resta ancora inevaso nel nostro Paese, anche dopo l'intervento di riforma del sistema delle politiche attive e i reiterati tentativi di costruzione di "ponti" tra istruzione e formazione e mercato del lavoro.

In secondo luogo, ci si dovrà interrogare su **(8) come rendere le competenze trasferibili**, rifiutando soluzioni semplicistiche che affidano l'onere della sua trasferibilità a standard comuni che invecchiano prima che si riesca a costruirli. Se occorre tenere conto della dimensione relazionale in cui le competenze si formano e sono esercitate, allo stesso modo occorre tenere conto della dimensione collettiva in cui sono (e possono essere) riconosciute. **(9) Ma quale sarà nel futuro la dimensione collettiva entro cui collocare il riconoscimento delle competenze?** Assisteremo a un ritorno dei sindacati di mestiere? **(10) Quali gli strumenti, e collocabili a quale livello, vista la necessità di rendere riconoscibile su scala globale qualcosa che è strutturalmente situato in un contesto locale?**

Il placement universitario: un patto per l'occupabilità*

di Michele Tiraboschi

Nessuna velleità di competere con le agenzie private per il lavoro. Ancor meno la pretesa di rilanciare le sorti di un collocamento pubblico che, nel nostro Paese, mai ha operato a regime. Piuttosto la richiesta ai docenti di un impegno concreto per l'occupabilità dei propri studenti realizzando una funzione ritenuta insostituibile: quella di facilitare il loro passaggio dalla università al mondo del lavoro. È in questa prospettiva che si deve valutare la previsione della legge Biagi, passata in secondo piano nella contesa politico-sindacale sulla flessibilità del lavoro, di affidare al sistema universitario (e a quello scolastico più in generale) un ruolo chiave nella costruzione dei presupposti di un vero e proprio sistema dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Trascorsi quindici anni è certamente doveroso un bilancio di questo non secondario capitolo della legge Biagi. L'analisi non può tuttavia limitarsi a una fredda rendicontazione dei modesti avviamenti al lavoro promossi dalle nostre università. Il cuore della riforma non era infatti la nascita di sportelli di collocamento dedicati agli studenti da utilizzare una volta portato a termine il percorso universitario. Piuttosto, come bene documenta il *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia* del 2001, l'idea era quella di introdurre una leva strategica per ripensare l'intera offerta formativa degli atenei responsabilizzando altresì i singoli docenti nell'orientamento dei giovani e nella valorizzazione dei loro talenti attraverso forme innovative di didattica, come il metodo dell'alternanza e l'apprendistato universitario. Sullo sfondo l'idea di una formazione non più nozionistica e anche l'obiettivo di contribuire a superare il disallineamento tra le competenze richieste dalle imprese e quanto insegnato nelle aule delle nostre università. Insomma: una risposta di sistema alle pesanti criticità evidenziate dalle istituzioni comunitarie che, nei rapporti congiunti sulla occupazione del Consiglio e della Commissione dell'epoca, erano inequivocabili nell'accusare l'università italiana di progettare percorsi formativi autoreferenziali perché «pensati non in funzione delle esigenze delle imprese e del territorio ma della sola capacità formativa dei singoli docenti» (cfr. M. TIRABOSCHI, *Impianto e*

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2017, n. 23](#), e in *Il Sole 24 Ore*, 13 giugno 2017, con il titolo *Ritornare allo spirito della legge Biagi*.

quadro regolatorio, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, 370, nota 12, *ndr*).

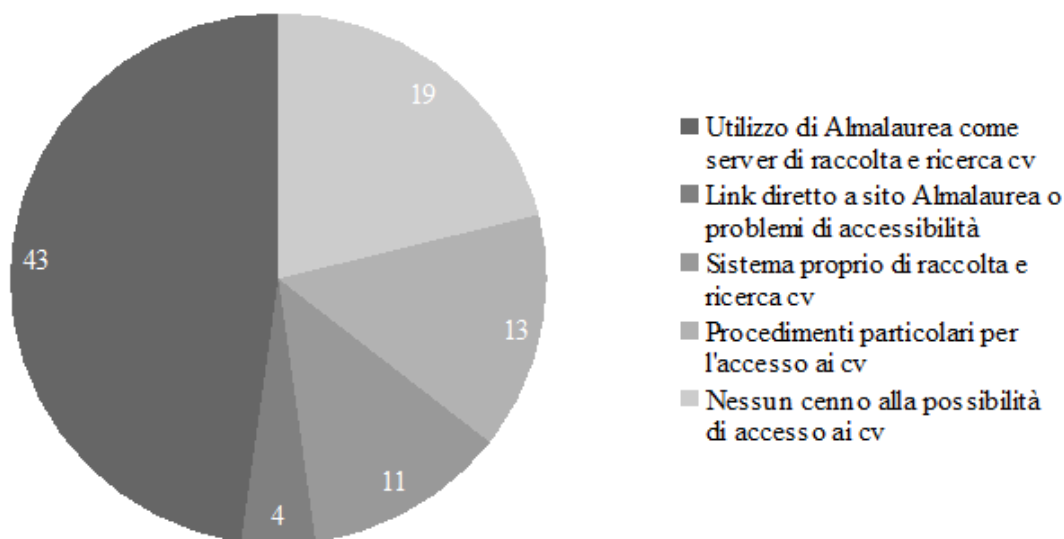
Il ritardo, anche culturale, nella attuazione della legge Biagi è tutto qui. Pochi passi concreti sono stati mossi in questa direzione. Là dove invece risulta incomprensibile, e anche di dubbia legittimità, la posizione dell'Anpal che ha di fatto bloccato la libera circolazione dei *curricula* degli studenti universitari pur a fronte di una chiara previsione normativa della stessa legge Biagi quale condizione per aprire uffici di placement nelle sedi universitarie. Poco attendibile, in ogni caso, è l'accusa di scarsa efficienza rivolta agli operatori degli sportelli universitari, guidati da persone generose che, non di rado, si trovano a lottare contro i mulini a vento delle logiche accademiche. E questo perché ancora non è cambiata, almeno nella generalità dei casi, l'impostazione della offerta formativa e prima ancora la stessa metodologia della didattica come confermato dal mancato decollo dell'apprendistato di alta formazione che era l'altro fiore all'occhiello della legge Biagi in relazione ai percorsi per l'occupabilità dei giovani.

Rispetto alla visione della legge Biagi una precisazione resta ancora da fare. Nell'impianto della legge 30, l'occupabilità non è mai stata intesa come formazione piegata alle esigenze contingenti del mercato del lavoro e neppure una formazione per un preciso mestiere. Difficile, del resto, che un giovane di vent'anni sappia con certezza cosa vorrà fare da grande. Così inteso quello di occupabilità è un concetto vecchio e forse anche sbagliato, per la nuova economia almeno, anche perché, già ora e ancor più in futuro, si cambieranno almeno dai cinque ai dieci lavori nell'arco di una vita. Occupabilità è, semmai, un percorso di crescita e sviluppo integrale della persona che porta i giovani a essere padroni del loro destino in quanto attrezzati per le sfide del futuro anche perché non formati ottusamente su nozioni e tanto meno su un singolo mestiere che, magari, sarà già scomparso non appena si affacceranno nel mercato del lavoro. Giovani occupabili perché preparati dai loro docenti a individuare e risolvere i problemi che via via incontreranno nella vita professionale forti di una consapevolezza di chi sono e di cosa vogliono, delle loro potenzialità e dei loro talenti così come dei loro limiti e delle lacune su cui migliorarsi. Un compito non facile che impone un rinnovato impegno delle università già nella fase di formazione degli studenti e non solo nel punto finale del loro percorso attraverso una azione statica e a quel punto inevitabilmente poco efficace di mero collocamento.

Placement universitario: ancora un miraggio per gli studenti e le aziende italiane*

di Alessia Battaglia, Andrea Negri

Non vi è giorno in cui non si parli del dramma della disoccupazione giovanile in Italia, senza però proporre molte soluzioni. Se uno dei problemi principali è quello dell'incontro tra domanda e offerta, non può che suscitare qualche attenzione il fatto che oggi **nessuna università italiana rende immediatamente e liberamente accessibili i curriculum in forma completa, rispettando a pieno le modalità di pubblicazione indicate dalla legge**. Questo dato emerge da una ricerca condotta mappando tutte le università italiane e provando ad accedere agli elenchi dei *curriculum vitae* che dovrebbero essere disponibili.



Elaborazione a cura di ADAPT

Delle 90 Università italiane mappate **nessuna rende immediatamente e liberamente accessibili i curriculum in forma completa**, includendo quindi nome dello studente e/o numero di cellulare o indirizzo email.

* Intervento pubblicato in [Boll. spec. ADAPT, 2017, n. 3](#).

Di norma, il primo passaggio da compiere è la registrazione, da parte dell'azienda, al sistema Almalaurea (utilizzato come server per la raccolta dei cv, senza un reindirizzamento alla pagina del consorzio) o ad altri sistemi di raccolta dei curriculum creati direttamente dall'ateneo (ad esempio, il sistema JobSoul per le università del Lazio).

Dopo la registrazione passano dei giorni prima che l'ufficio placement verifichi le informazioni inserite dall'azienda e invii le credenziali per l'accesso. Una volta effettuato l'accesso, si potranno selezionare i cv messi a disposizione in forma anonima e, soltanto dopo il download dei cv selezionati, sarà possibile visionarli in forma completa (ossia comprensivi di dati personali).

La quantità di download effettuata non è però illimitata. Esiste, infatti un plafond di cv scaricabili e una durata dell'”abbonamento”. Una volta esaurito il plafond o scaduto l'abbonamento, sarà necessario contattare l'ufficio placement per la “ricarica” (gratuita) o, addirittura, compilare un modulo di richiesta da inviare, nella speranza che l'ufficio placement risponda.

Vi sono poi 11 atenei che **non riportano sul sito le modalità di accesso ai curriculum dei propri studenti**, richiedendo in alcuni casi contatti diretti con i responsabili degli uffici preposti, i quali o non sono rintracciabili, o richiedono l'invio di un modulo – compilato, timbrato e firmato – via fax, o richiedono addirittura una dichiarazione del rappresentante legale dell'azienda.

Lo scenario delle **11 Università telematiche** esistenti sul territorio italiano, poi, non si discosta molto da quello appena delineato. Per la quasi totalità di queste non esiste un'area placement all'interno dei loro siti e, di conseguenza, non si fa neanche accenno alla possibilità di prendere visione dei cv. Le poche che ne parlano richiedono di pubblicare un'offerta per l'accesso o di contattare il servizio placement.

La ricerca condotta da ADAPT mostra che esiste ancora una distanza netta tra quanto previsto dalla legge e la realtà.

Infatti, l'art. 6 del d. lgs. n. 276/2003 – come modificato dal c.d. “Collegato lavoro” del 2010 – ha introdotto per le università pubbliche e private dei **regimi particolari di autorizzazione** che prevedono dei requisiti piuttosto snelli e di facile soddisfazione, oltre che una procedura semplificata, per poter svolgere l'attività di intermediazione.

I **requisiti** sono i seguenti:

- 1. Rendere pubblici e gratuitamente accessibili i cv dei propri studenti;**
- 2. Sui propri siti istituzionali;**
- 3. Dalla data di immatricolazione fino ad almeno 12 mesi dopo il conseguimento del titolo di studio;**

4. **Interconnettendosi alla borsa nazionale continua del lavoro ovvero il portale www.cliclavoro.gov.it;**

Dal punto di vista della **procedura**, è sufficiente che le università inviino al Ministero del lavoro una comunicazione preventiva dell'inizio attività, allegando un'autocertificazione del possesso dei requisiti richiesti. Il Ministero procederà poi a registrare le università che inviano la comunicazione nell'apposita sezione dell'albo informatico (S. Spattini, [L'intermediazione apre ai privati. Regime semplificato per università, sindacati e siti internet](#)).

Ad ulteriore chiarimento è intervenuta la **circolare del 4 agosto 2011**, che ha precisato che **non possono essere addotte ragioni di tutela della privacy** alla parziale pubblicazione dei curriculum. Infatti, si chiarisce che il curriculum deve riportare almeno un numero di telefono cellulare o un indirizzo di posta elettronica, al fine di poter permettere il contatto diretto tra l'azienda e gli studenti.

Quanto detto è indice del fatto che **i primi due requisiti previsti dalla legge non siano sempre e del tutto rispettati dagli Atenei italiani**.

Difficile pare comprendere se anche il terzo requisito fissato dalla normativa sia rispettato. Quando si accede ai curriculum, infatti, spesso paiono riferiti all'ultimo anno di frequenza universitaria. In questo modo quindi si replica il modello tipicamente italiano di separazione tra studio e lavoro.

Infine, anche l'interconnessione con il portale di Cliclavoro appare quantomeno incerta. L'anagrafe del Miur, infatti, riporta oltre 1.600.000 iscritti agli Atenei italiani nell'anno accademico 2014/2015. Il sito www.cliclavoro.gov.it alla voce curriculum studente riporta poco più di 580.000 voci, comprendendo anche gli studenti secondari superiori. I conti, quindi, non tornano.

Siamo ben lontani, quindi, dall'intento del legislatore del 2003 di facilitare e snellire il processo di incontro dei giovani con l'offerta di lavoro. Oltre alle lungaggini per l'accesso agli elenchi, bisogna considerare che i cv che si riescono a scaricare sono compilati senza alcuna attenzione da parte degli studenti, con informazioni essenziali mancanti (ad esempio, il titolo della tesi) che potrebbero invece essere determinanti per la selezione di un'azienda, indice del fatto che **agli studenti non viene spiegata l'importanza dell'inserimento del proprio cv on line**.

La pubblicazione dei curriculum dei propri studenti è, tuttavia, da considerare come un **mero strumento** per le università di svolgere la funzione di intermediazione tra mondo accademico e mercato del lavoro loro riconosciuta dalla riforma Biagi. Il loro ruolo è, infatti, ben più ampio.

Nella pratica, **la funzione di intermediazione dovrebbe consistere nella creazione di una rete di relazioni tra aziende del territorio e studenti** e dunque si dovrebbe poter pensare alle università come ad un **ponte**: attraverso attività quali l'attivazione di tirocini formativi, di presentazioni aziendali e di career day, le università dovrebbero essere in grado di comprendere le esigenze formative e di figure professionali richieste dalle imprese locali e **progettare, già a monte, i propri corsi di laurea in modo da formare i profili richiesti dal mercato del lavoro** (più approfonditamente su questo si veda [Le opportunità occupazionali dei giovani: il ruolo del placement universitario](#), a cura di S. Spattini). Potrebbero essere, quindi, loro stesse una soluzione all'esclusione dei giovani dal mercato del lavoro.

Per far questo, però, **è necessario che gli uffici placement delle Università siano strutturati e svolgano la loro funzione tipica, ma anche che assumano un ruolo strategico, favorendo la circolazione dei curricula dei propri laureati tra le imprese del territorio, in modo tale da facilitarne il matching**. L'obiettivo che si devono porre le università è quello di allargare l'offerta formativa post-laurea con la convinzione che una collaborazione sempre più stretta tra università e mercato del lavoro possa portare a politiche di formazione e qualificazione in favore degli studenti italiani.

Affinchè le riforme siano efficaci è necessario che i soggetti che le pongono in atto siano preparati a condurre l'innovazione e il cambiamento. **Il ruolo degli uffici placement può essere davvero una "leva" per l'occupabilità, ma solo modulando la propria offerta formativa in corrispondenza dei fabbisogni del tessuto produttivo del paese**.

Ciò che emerge da questa ricerca è che nonostante qualche miglioramento si sia visto, ancora una volta le università italiane non si dimostrano all'altezza del ruolo loro affidato e si è ancora lontani dalla visione di un ruolo strategico e fondamentale del placement universitario.

La disoccupazione giovanile e il business dei curricula degli studenti: tre domande al Ministro Poletti*

di Michele Tiraboschi

Registriamo, da anni, l'attenzione e un formale impegno della politica verso le prospettive occupazionali dei nostri giovani. Negli anni della grande crisi non è passata riforma – dalla legge Fornero sulle pensioni al più recente *Jobs Act* – che non fosse adottata in nome dei giovani e del loro futuro. **L'impressione, tuttavia, è che dietro alle tante parole e alle buone intenzioni vi sia ben poco di concreto.**

Non ci interessa indagare la buona o cattiva fede dietro alle promesse elettorali e ai troppi annunci disattesi. Non è nostro compito farlo. Così come non è nostra intenzione evidenziare ulteriormente l'incapacità della politica italiana di attuare e tradurre in azione misure per l'occupazione giovanile anche quando sono generosamente finanziate dall'Europa [come abbiamo già ampiamente documentato per il programma *Garanzia giovani* con analisi recentemente confortate dalla Corte dei Conti europea](#). La verità, purtroppo, è che **i nostri decisori politici pare proprio non conoscano non solo le tante leggi vigenti e spesso disattese, ma neppure le dinamiche reali dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro** soprattutto per quanto attiene a giovani alle prime esperienze nella complessa fase di transizione dalla scuola/università al mercato del lavoro.

Emblematico da questo punto di vista è il nodo, oramai storico nel nostro Paese, della libera e trasparente circolazione dei *curricula* degli studenti (universitari e non solo). Difficile infatti immaginare l'operatività di qualsivoglia misura economica o normativa di sostegno alla occupazione giovanile se poi i *curricula* degli studenti vengono sistematicamente occultati per alimentare, più o meno inconsapevolmente, rendite di posizioni lucrative sulla loro cessione alle imprese e ai potenziali datori di lavoro. Come può del resto un neo-laureato trovare un lavoro se è solo, senza conoscenza dei canali di ingresso al lavoro (tipologie di contratti, operatori autorizzati, ecc.) e senza alcun minimo

* Intervento pubblicato in [Boll. ADAPT, 2017, n. 16](#).

orientamento nella circolazione del suo *curriculum* e nel contatto con le aziende? Nessuna sorpresa se l'Italia resta il regno della raccomandazione o, al più, di fortuite segnalazioni caso per caso, col vecchio metodo del passaparola, che non vogliamo certo stigmatizzare ma che, comunque, nella loro informalità si pongono fuori da ogni logica meritocratica e di sistema **come ampiamente documentato dall'Isfol**. E che dire poi della capacità, quasi del tutto inesistente, dei nostri giovani di **gestire la propria "reputazione digitale"** o anche solo, più banalmente, di scrivere in modo decente un *curriculum vitae* come verificiamo ogni anno – **con un esercizio che non ha alcuna pretesa di scientificità, ma che comunque è indicativo** – nelle nostre aule di Bergamo, Modena e Roma con studenti di diversa età, specializzazione ed esperienza?

Per far fronte a queste oggettive criticità, vere e proprie barriere all'accesso al lavoro per i giovani, **la legislazione italiana da tempo prevede (articolo 6, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003) l'obbligo per le università (e anche per le scuole ma questo è un discorso più complicato che lasciamo ad altra occasione) che intendano occuparsi di placement, di fatto tutte, di pubblicare gratuitamente sul proprio sito istituzionale i curricula di studenti e neo-laureati.**

L'obbligo, come abbiamo documentato in questi anni e come conferma una recente rilevazione empirica realizzata da Alessia Battaglia e Andrea Negri che copre tutte le università italiane, è tuttavia sistematicamente disatteso e, senza tema di smentita, lo rimarrà a lungo a seguito di una incomprensibile **circolare Anpal dello scorso 12 aprile 2017** che, riparandosi dietro alla foglia di fico della privacy dello studente, esclude in radice la possibilità per gli atenei di adempiere all'obbligo di legge. La circolare, invero, solleva più di una perplessità (e anche fondati dubbi di legittimità) perché richiama, per il placement degli studenti universitari, una nota del Garante della privacy (**la n. 8515 del 6 marzo 2017**) che in realtà si riferisce esclusivamente agli studenti delle scuole secondarie superiori in attuazione dell'articolo 96 del **decreto legislativo n. 196/2003**, pure espressamente richiamato dalla circolare Anpal, che appunto offre indicazioni in tema di trattamento dei dati dei soli studenti delle scuole secondarie superiori ai fini (anche) del loro inserimento nel mercato del lavoro.

Da quel che è dato capire, almeno dai dati a nostra disposizione e dal **riscontro avuto dall'Ufficio per le relazioni col pubblico del Garante della privacy** che ci ha fornito tempestivamente la nota del 6 marzo 2017, n. 8514, si desume che l'Anpal abbia interpretato in via analogica la previsione dell'articolo 96 del decreto legislativo n. 196/2003 estendendola anche alle università pur senza un preciso fondamento normativo o, meglio, in palese contrasto con la previsione, peraltro successiva nel tempo, dell'articolo 6, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo n. 276/2003 come emendato, sul punto, dal collegato lavoro del 2010 (articolo 48, **legge n. 183/2010**) e dall'articolo 29 del **decreto-legge n. 98/2011**, convertito dalla **legge n. 111/2011**. **Dalla interpretazione alla "manipolazione normativa",**

insomma, il passo è breve. Col risultato di creare diritto in una direzione contraria non solo alla lettera e alla *ratio* della legge ma anche a quella di una Agenzia che pure dovrebbe avere come finalità quella di agevolare e non ostacolare, dietro un ottuso formalismo burocratico, la trasparenza del mercato del lavoro e, con essa, l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. **Il tutto peraltro senza dimenticare che, ai sensi del disposto normativo di cui all'art. 24 del [decreto legislativo n. 196/2003](#), il consenso non è necessario, come appunto nel caso di specie, «quando il trattamento è necessario per adempiere ad un obbligo previsto dalla legge».**

Era questa la posizione su cui era attestato da tempo il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'Istruzione dell'università e della ricerca che, con nota [circolare n. 29 del 4 agosto 2011 a firma di Maurizio Sacconi e di Maria Stella Gelmini](#), aveva chiarito la piena operatività del precetto di legge, affermando che le università sono tenute a garantire agli studenti soltanto una «adeguata informativa nelle forme previste dall'articolo 13 del Codice della privacy, non essendo necessario alcun consenso specifico, in quanto la raccolta e diffusione dei *curricula* è necessaria per l'esercizio delle attività di intermediazione, prevista da una disposizione di legge». Bene dunque ha fatto il Presidente della Commissione Lavoro del Senato a presentare tempestivamente una [interrogazione parlamentare](#) ai Ministri competenti per conoscere, al di là delle dispute giuridiche e interpretative, «quali iniziative [...] intendano intraprendere, al fine di garantire adeguata e gratuita trasparenza alla pubblicazione dei *curricula* degli studenti universitari e dei neolaureati per facilitarne l'accesso a percorsi di integrazione tra apprendimento teorico ed esperienza pratica, nonché di primo impiego».

Resta invero da capire il senso e la tempistica dell'intervento dell'Anpal visto che la nota del Garante della privacy non si riferisce ([almeno per le carte in nostro possesso](#)) alle università e visto che non ci risultano schiere di studenti insofferenti verso quelle università che, nel rendere pubblici e gratuiti i loro *curricula*, agevolano per quanto possibile il già complesso percorso ad ostacoli che devono affrontare nella ricerca di un lavoro ampliando le (poche) opportunità di contatto col mondo delle imprese. Difficile avanzare, su questo fronte, ragioni di privacy. E non ci pare accettabile il tentativo di banalizzare il problema, come qualche “esperto” di mercato del lavoro ha già ipotizzato, pensando che il tutto si risolva in pochi minuti con la richiesta del consenso individuale a un esercito di oltre un milione e mezzo di studenti universitari che neppure conoscono il placement universitario e la possibilità di accedere al mercato del lavoro grazie ai servizi offerti dalle loro università ben oltre occasioni sporadiche e comunque insufficienti come sono, per esempio, gli annuali *career days*. **Se di “privato” vogliamo parlare, il sospetto (difficile ovviamente da dimostrare) è semmai che, con questi interventi, si agevoli, quantomeno nei fatti, la costruzione di rendite parassitarie di tipo monopolistico basate su preziose banche dati private dove costringere le imprese (ma anche le agenzie del lavoro) ad**

attingere a caro prezzo per poter entrare in possesso dei *curricula* degli studenti o forse anche dei (soli) migliori studenti.

Sia chiaro, ben venga che le università chiedano congrui rimborsi spese alle aziende per strutturare e potenziare i loro gracili e sottodimensionati uffici placement il più delle volte in difficoltà anche solo a organizzare e gestire i tanti stage curriculari. Ma questo non dovrebbe avvenire in funzione del mero occultamento degli stessi *curricula*, oggi irreperibili sul mercato, ma per la realizzazione di veri e propri servizi di intermediazione quali filtri qualitativi nella loro lettura e analisi o anche forme di placement dinamico legate, per esempio, a percorsi formativi come gli apprendistati di alta formazione e di ricerca e anche a master di ben altra qualità rispetto ai tanti che, privi di reali contenuti formativi, non hanno altra pratica funzione se non quella di mettere in contatto una azienda con un giovane.

Da parte nostra, in attesa di una spiegazione ufficiale sulla piena compatibilità della circolare Anpal con il quadro legale oggi vigente, **ci limitiamo ad avanzare al Ministro Giuliano Poletti, per i profili che attengono più propriamente alle azioni di contrasto alla disoccupazione e inattività giovanile di sua competenza, tre semplici domande e precisamente:**

- **come è possibile che le università italiane abilitate *ope legis* ai servizi per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro a condizione di rendere pubblici e gratuiti i *curricula* di studenti e neo-laureati non adempiano a un precetto di legge di portata inequivocabile e poi offrano (direttamente o per il tramite dei consorzi a cui aderiscono) interi pacchetti di questi stessi *curricula* a pagamento alle imprese che ne facciano richiesta? Senza dimenticare la prassi, presente in molte università italiane, per cui gli studenti non possono materialmente presentare la domanda di laurea senza aver prima obbligatoriamente compilato un questionario on-line che porta, automaticamente, alla redazione di un *curriculum vitae* con relativa cessione di dati e facoltà di utilizzo anche a fini commerciali;**
- **se il Ministero del lavoro, come da previsione legislativa (articolo 3, comma 2, lettera *a*, decreto legislativo n. 150/2015), abbia espresso parere preventivo sulla circolare Anpal del 12 aprile 2017 assumendosi così la piena responsabilità politica e di indirizzo di un atto creativo di diritto che non può rimanere senza "padrini" per essere asetticamente ascritto al mero adempimento burocratico andando anzi in direzione contraria alla lettera e alla *ratio* della legge (articolo 6, comma 1, lettera *b*, decreto legislativo n. 276/2003), perché se così non fosse tante e gravi sarebbero le ombre su una agenzia come l'Anpal in termini di *accountability* e cioè di responsabilità della sua azione rispetto a un segmento così importante del mercato del lavoro;**
- **se comunque, continuando gli atenei e i loro consorzi, anche dopo la circolare Anpal dello scorso 12 aprile 2017, a vendere alle imprese pacchetti di *curricula* di studenti e neo-laureati, il Ministero del lavoro**

intenda verificare la pubblicazione sui loro siti istituzionali quantomeno dei *curricula* di coloro che (si presume) abbiano rilasciato il consenso salvo non ritenere che le stesse università vendano pacchetti di *curricula* senza che l'interessato ne sia a conoscenza o abbia rilasciato espresso consenso.

Rispetto agli interrogativi che solleviamo non ci facciamo grandi illusioni. Ma siamo al tempo stesso certi che un eventuale e probabile silenzio del Ministro Poletti non sia una mancata risposta a noi quanto ai giovani e ai loro sforzi per trovare un lavoro che non è solo una auspicabile fonte di reddito e autonomia ma anche un imprescindibile terreno per coltivare un talento e misurarsi con la realtà dopo un lungo e spesso ovattato percorso formativo. Una precisa scelta di campo, insomma, rispetto ai tanti interessi coinvolti: quelli degli studenti e quelli di quanti hanno invece interesse ad alimentare, sulle spalle dei ragazzi, un inconfessabile business, quello della vendita dei loro *curricula*.

Ed in effetti, rispetto a questi interrogativi, più che la sorprendente velocità dell'Anpal nell'adempire in meno di un mese a una presunta direttiva del Garante della privacy, colpisce, per chi non ha smesso di credere nella possibilità di fare qualcosa di concreto per l'occupazione giovanile, la persistente inerzia degli organi ispettivi e di vigilanza del Ministero del lavoro che, da oltre sei anni, sono a conoscenza della sistematica violazione di un obbligo di legge che peraltro è presidiato da significative sanzioni tra cui la cancellazione, per le università inadempienti, dall'albo dei soggetti autorizzati ai servizi di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro a cui si aggiunge «una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 12.000» (così l'articolo 5 del decreto ministeriale del 20 settembre 2011 recante *Modalità di interconnessione a ClicLavoro di università e altri soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività di intermediazione*). **Ma siamo in Italia, lo sappiamo, il Paese della politica fatta (solo) di annunci, di tante (troppe) promesse disattese e soprattutto di speranze tradite, quelle dei nostri giovani su tutte.**

I limiti di un approccio datato. Politiche attive. Ma per l'oggi*

di Francesco Seghezzi, Michele Tiraboschi

Il lavoro è giustamente al centro della contesa elettorale. Diverse forze politiche hanno però finora sviluppato unicamente la *pars destruens*, la rottamazione di quanto fatto negli anni passati, senza ancora avanzare proposte costruttive e di prospettiva. E in quest'ottica si può leggere l'assenza pressoché totale di un tema, che ci si sarebbe aspettati avere più spazio, o almeno qualche convinto richiamo progettuale: le *politiche attive*.

Si tratta certamente di un tema spinoso, dove è difficile fare proposte realmente innovative e rispetto al quale il Governo in carica ha faticato non poco, rendendo difficile utilizzare quello delle *politiche attive* come un fiore all'occhiello dei risultati raggiunti dal Jobs Act. Ma allo stesso tempo si tratta di un tema centrale, troppo spesso banalizzato e quindi abusato. Sconta soprattutto il limite di essere ancora pensato per un mercato del lavoro che non c'è più, quello del Novecento industriale, dove era ancora facile la ricollocazione da posto a posto.

Anche per questo, e per i troppi errori del passato, quello delle *politiche attive* rischia di diventare un elenco di buone intenzioni e, al tempo stesso, di false promesse. Eppure delle *politiche attive* e di ricollocazione dobbiamo tornare a parlare perché è grazie a loro che si costruisce l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro in un mercato sempre più mutevole, flessibile e imprevedibile. Formazione, riqualificazione, bilanci di competenze e soprattutto orientamento sono tra gli strumenti principali che possono servire a un lavoratore che voglia affrontare una carriera che, volente o nolente, sarà sempre più discontinua. E non è un caso che proprio al forum di Davos si sia parlato in questi giorni della riqualificazione dei lavoratori nei termini di una nuova rivoluzione da avviare.

Ma quando si parla di *politiche attive* occorre tenere in mente almeno due fattori, tra loro molto legati. Il primo è che non stiamo affrontando unicamente un nodo politico e di regolazione dei mercati del lavoro, quanto un nodo culturale. Gli ultimi dati Eurostat mostrano come in Italia l'82% della popolazione ricorra ancora a parenti e amici come canale principale per la ricerca del lavoro. Non abbiamo ancora sviluppato una cultura dei servizi per il lavoro.

E questo non solo per gli scarsi risultati che il sistema pubblico produce, anche i dati sull'utilizzo delle agenzie private sono infatti bassi, nonostante l'aumento dei

* Intervento pubblicato in Avventure.it, 1° febbraio 2018.

lavoratori in somministrazione. Il dato culturale è il risultato di diverse caratteristiche dell'economia italiana: dalla dimensione delle imprese alle grandi differenze territoriali, dalla cultura del posto fisso a decenni di ammortizzatori sociali usati male. Del tutto assente è poi il segmento del collocamento organizzato da scuole e università che ha invece un ruolo strategico nei moderni mercati del lavoro che mettono al centro dei processi di impresa la formazione e le competenze professionali.

Da qui l'importanza dei percorsi di apprendistato scolastico e universitari che ancora non decollano nel nostro Paese e che invece sono motivo di vanto delle economie che meglio hanno intercettato le sfide dei noi mercati e dei nuovi modelli d'impresa. Occorre quindi lentamente intervenire su questa profonda criticità sviluppando una cultura dei servizi al lavoro che necessariamente ha bisogno di tutti gli attori, non solo coloro che sono specificatamente adibiti a questo, ma è fondamentale il ruolo delle imprese, dei sindacati, delle istituzioni locali, delle scuole e delle università.

Il secondo elemento è anch'esso di natura culturale. Troppo spesso si sono immaginate le *politiche attive* unicamente come una modalità per riqualificare i lavoratori senza partire dai loro bisogni, ma dai bisogni astratti di un sistema industriale che nel frattempo era in profonda trasformazione.

E così, e questo viene denunciato soprattutto nei Paesi in cui tali politiche sono state svolte molto più che in Italia, si sono traditi centinaia di migliaia di lavoratori illudendoli che bastassero corsi di formazione per poter tornare sul mercato. Al contrario la mutevolezza dello scenario oggi impone politiche attive che partano dalle capacità e dalle competenze delle persone, prendendo atto che non ogni strategia di riqualificazione è possibile e che un esercizio a tavolino è spesso molto dannoso.

La priorità resta comunque quello di collocare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro fuori da logiche burocratiche e centraliste. Per investire sulle persone occorrono logiche di prossimità e di comunità: robuste reti sociali di appartenenza dove le identità personali e anche le diversità vengano esaltate come fattori di forza e come opportunità di una società che non vuole lasciare nessuno indietro.

Gli Autori

| | |
|---------------------------|--|
| Alessia Battaglia | <i>Dottoranda di ricerca in Formazione della per-sona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, ADAPT</i> |
| Lilli Casano | <i>ADAPT Research Fellow</i> |
| Luigi Oliveri | <i>ADAPT Professional Fellow</i> |
| Andrea Negri | <i>ADAPT Junior Fellow</i> |
| Francesco Seghezzi | <i>Direttore Fondazione ADAPT</i> |
| Silvia Spattini | <i>Direttore ADAPT</i> |
| Michele Tiraboschi | <i>Coordinatore scientifico ADAPT</i> |