

**11<sup>a</sup> Commissione “Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale”  
del Senato della Repubblica**

Audizione del prof. Sebastiano Fadda

Professore ordinario di Economia Politica

Presidente Astril (Associazione Studi e Ricerche Interdisciplinari sul Lavoro)

**Roma, 31 luglio 2018**

## 1. Introduzione

Le considerazioni più frequenti in merito al funzionamento dei Servizi per l'Impiego mettono prevalentemente in evidenza due dati:

1. Il numero di addetti (con il corrispettivo carico di iscritti per addetto)
2. Le risorse finanziarie destinate ai Servizi per l'Impiego

Si trovano inoltre sottolineati di frequente altri due ulteriori aspetti:

3. La percentuale di occupati che hanno trovato occupazione attraverso i Servizi per l'Impiego;
4. La percentuale di persone che utilizzano i Servizi per l'Impiego per la ricerca di lavoro

Tutti questi dati sono negativi e, del resto, ben noti.

- Gli operatori pubblici destinati ai servizi per il lavoro sono in Italia 7.934 (secondo i dati dell'ultimo rapporto Anpal), contro i 115.000 della Germania, i 49.000 della Francia e i 77.000 del Regno Unito (dati Eurostat 2011).

- La spesa per i "servizi per il mercato del lavoro, secondo i dati Eurostat del 2015, è stata in Italia pari allo 0.04% del Pil, contro lo 0,36 della Germania, lo 0,25 della Francia e lo 0,14 della Spagna.

- Le modalità con cui gli occupati tra i 25 e i 34 anni hanno trovato lavoro sono: (dati Istat riferiti al 2015)

per il 36,3% "amici, parenti e conoscenti"

per il 20,1% "contatto diretto con i datori di lavoro"

per il 13,3% "attività autonoma"

per il 5,9% "concorso pubblico"

per il 4,1 "agenzia interinale"

.....e solo per l'1,2% i "Centri per l'Impiego" !

- dati Isfol del 2016 danno un quadro più ottimistico relativo agli occupati complessivi, attribuendo un 3,4% dei canali effettivi di ingresso ai “Centri per l’Impiego o servizi pubblici in generale”, contro un’alta percentuale nell’utilizzazione di tale canale per la ricerca di lavoro: 33%. Il rapporto tra percentuale nell’utilizzazione del canale per la ricerca e effettivo ingresso attraverso quel canale ci consente di calcolare una sorta di “indice di fallimento” di quel canale. Tale indice è il più alto per i Centri per l’Impiego (9,7) mentre il più basso (1,8) risulta quello relativo ad “amici, parenti e conoscenti”.

. si può aggiungere un dato interessante relativo ai canali che le imprese utilizzano per il reclutamento del personale (Unioncamere, Excelsior 2015). Tali dati risultano fortemente differenziati a seconda della dimensione delle imprese. In termini aggregati (tutte le imprese di industria e servizi), il canale più utilizzato è costituito dalla “conoscenza diretta”: 59%. Ma questo alto valore è dovuto alla prevalenza delle imprese di piccola dimensione, che vi fanno ricorso per il 64%, mentre tra le grandi imprese questo canale risulta utilizzato solo dal 7%; le grandi imprese usano prevalentemente DB aziendali (51%), società di selezione e associazioni di categoria (19,7%) e agenzie interinali (13,2). I Centri per l’Impiego stanno, in termini aggregati, all’1,5%.

Non è il caso di procedere con i dettagli su questo genere di dati, che sono ben noti e reperibili su fonti facilmente accessibili. Essi sono molto negativi, anche al confronto con gli altri paesi europei, ma in realtà non ci dicono niente sul “funzionamento” dei Servizi per l’impiego, se non semplicemente che questi **“non funzionano”**.

**“L’analisi del funzionamento”** dei servizi per l’impiego può essere intesa in tre modi:

- a) Esame delle modalità in cui vengono svolte le attività relative alle funzioni di cui i Servizi si fanno carico;

- b) Esame del risultato di tali attività (in termini di “output” e in termini di “outcome”);
- c) Esame delle funzioni che compongono la strategia delle politiche attive del lavoro adottata dai Servizi, sotto il profilo della rispondenza alle esigenze di sostegno alle dinamiche economiche di un mercato del lavoro in profonda trasformazione.

Il primo approccio è quello solitamente riscontrabile nella maggior parte dei “rapporti” in materia. Il secondo è meno diffuso e generalmente si limita alla valutazione dell’output. Il terzo è quasi assente; eppure è di importanza fondamentale in quanto tocca sostanzialmente il problema dell’adeguatezza della strategia di politica attiva del lavoro che i Servizi dell’Impiego sono chiamati a realizzare. E’ quest’ultimo l’approccio in cui si inquadra la serie di riflessioni che intendo proporre in questa sede.

### **1. Primo punto di riflessione: quale è la sede in cui si elabora e si definisce la strategia delle Politiche Attive del Lavoro?**

Allo stato attuale la definizione dell’indirizzo complessivo delle PAL è affidato a:  
- un decreto del Ministro del Lavoro, previa intesa con la Conferenza Stato - Regioni

- La Rete Nazionale dei Servizi per il Lavoro

Si può osservare in proposito che le linee di indirizzo triennale e gli obiettivi annuali affidati alla definizione del decreto ministeriale sono troppo generici per essere considerati un vero piano strategico: a parte la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, essi riguardano: la riduzione della durata media della disoccupazione, i tempi di erogazione dei servizi e la quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

La Rete Nazionale dei Servizi per il Lavoro, peraltro, così come attualmente concepita sembra inadatta ai fini della elaborazione di un piano strategico, e si presenta piuttosto come una semplice immensa “agorà” di discussione.

Si potrebbe considerare l'ipotesi di distribuire in maniera più efficiente le funzioni di programmazione strategica attraverso:

- Il coinvolgimento dei soggetti individuati come componenti della Rete Nazionale in una struttura da costituirsi a livello regionale;
- la sostituzione della Rete Nazionale con una sorta di "cabina di Pilotaggio" a livello nazionale costituita da: Ministro del Lavoro (o suo delegato), Assessori Regionali al lavoro e alla formazione (o dirigenti apicali esperti), Anpal, Parti sociali.

Le strutture regionali avrebbero il compito di concretizzare e raccordare con gli specifici contesti territoriali gli indirizzi elaborati dalla cabina di pilotaggio. Per ciò di esse potrebbe far parte anche un rappresentante (segretario generale?) della cabina di pilotaggio.

## **2. Secondo punto di riflessione: la funzione di raccordo tra "politiche passive" e "politiche attive".**

Ci troviamo davanti a un quadro istituzionale strano, in cui le politiche passive sono attribuite al livello statale (Inps); le politiche attive alle Regioni e la funzione di raccordo tra le due e di erogazione dei servizi ai Centri per l'Impiego (ex province).

E' una situazione che ha bisogno di essere risolta:

\* o nel senso della creazione di un "one point shop" (sul modello tedesco o inglese) che possa svolgere tutte le funzioni delle politiche attive nei confronti dei disoccupati (presa in carico e accettazione della DID, patto di servizio, profilazione, orientamento, proposta di lavoro o di formazione, erogazione ammortizzatori e verifica della condizionalità);

\* o nel senso di un radicale rafforzamento della interconnessione e integrazione funzionale e informatica tra titolari delle politiche attive e titolari delle politiche passive.

Deve essere superata, perché fonte di inefficienza, l'attuale situazione in cui semplicemente da un lato l'INPS mette a disposizione dei SPI una banca dati telematica dei beneficiari degli ammortizzatori sociali, e dall'altro i SPI inviano all'INPS comunicazione delle azioni svolte nei confronti dei beneficiari.

In un'epoca in cui la potenza dei "big data" giunge a rendere disponibili agli operatori dati dettagliatissimi su tutti i cittadini non è pensabile che non sia possibile realizzare una piena interconnettività tra tutti i soggetti coinvolti nella gestione delle politiche passive e attive, anche facendo uso di moderne tecnologie sperimentate in altri campi, come per esempio, quella del "blockchain". Il fascicolo elettronico del lavoratore deve costituire il punto focale di tale rete informatica di immediata e completa accessibilità.

Verso questo scopo devono essere mobilitate le migliori professionalità nel campo dell'informatica, ma anche le volontà politiche dei responsabili delle politiche del lavoro.

Questa operazione è necessaria per dare un significato pieno al principio della condizionalità, da intendere non solo nel senso che si preveda la decadenza dalla fruizione del sostegno al reddito in caso di inadempienza del lavoratore rispetto agli obblighi del patto di servizio, ma soprattutto nel senso che il sostegno al reddito sia concepito come una sorta di contropartita corrisposta al lavoratore per la sua partecipazione a tutti i processi previsti nel patto di servizio dei CPI.

Tanto più questa visione è fondamentale nella prospettiva del reddito di cittadinanza condizionato, che deve essere visto in quest'ottica di "attivazione" del lavoratore piuttosto che come semplice misura contro la povertà; anche se, purtroppo, molto spesso le Regioni non sono in grado di fornire adeguati percorsi di formazione e riqualificazione e i CPI non sono in grado di fornire concrete proposte di lavoro.

### **3. Terzo punto di riflessione: la funzione di collegamento col mondo delle imprese.**

Bisogna ricordare che la funzione primaria delle politiche attive del lavoro è quella di “riempire i posti vacanti” favorendo l’incontro tra domanda e offerta di lavoro (non la “creazione” di nuovi posti di lavoro, che può esserne un “side effect” per via degli effetti moltiplicativi, dello stimolo all’auto-impiego, e della eventuale connessione con le politiche di sviluppo).

Ma la mancata conoscenza dei “posti vacanti” da parte dei CPI non solo limita gravemente, ma può anche distorcere, delicate attività, quali la profilazione (causando valutazioni erranee circa la difficoltà di accedere a un posto di lavoro), l’orientamento (che potrebbe indirizzare i lavoratori su piste senza prospettive), per non dire delle proposte di lavoro.

La conoscenza dei posti vacanti si inquadra nella più vasta conoscenza delle dinamiche dei mercati locali del lavoro sotto il profilo dei fabbisogni professionali e della loro conversione in fabbisogni formativi. Le metodologie di rilevazione di questi aspetti non sono sempre appropriate (anche sul piano teorico molte questioni sono aperte) ma generalmente i CPI ne sono lontani, con grave pregiudizio per l’efficacia della loro azione.

Rimediare a questa deficienza comporta la necessità di:

- rafforzare una interazione permanente con le imprese del territorio, che dovrebbe essere bidirezionale per la complementarietà delle informazioni scambiabili sui due lati del mercato del lavoro;
- istituire rapporti strutturati con gli “osservatori” locali del mercato del lavoro (i quali a loro volta non dovrebbero limitarsi semplicemente a “incollare” tabelle disaggregate di dati tratti da altre fonti, ma dovrebbero essere capaci di leggere e interpretare i processi in atto nel territorio, compresi quelli legati alle crisi e alle riconversioni);
- sviluppare al proprio interno una funzione di analisi del mercato del lavoro

#### **4. Quarto punto di riflessione: funzione di collegamento col sistema formativo**

Tale funzione è svolta dai CPI avviando i lavoratori a corsi di formazione professionale e di riqualificazione; suggerendo nuovi percorsi formativi, avviando a tirocini. Il problema è però rappresentato dal sistema formativo del territorio ove i CPI operano, che, come è noto, molto spesso è ampiamente disconnesso dai fabbisogni del sistema produttivo, mal gestito, nonché notevolmente costoso. Questo problema è annoso e la frequente dissociazione istituzionale tra organismi responsabili delle politiche del lavoro e organismi responsabili della formazione professionale non giova certo alla sua soluzione. Nelle more di una necessaria razionalizzazione dell'intero impianto della formazione professionale potrebbe essere utile sviluppare la potenzialità dei Servizi per l'Impiego di incidere sul sistema della formazione professionale. Essi, infatti, in virtù del loro contatto sia con il lato della domanda che con quello dell'offerta del mercato del lavoro sono – o dovrebbero essere - in grado di rilevare il gap tra i bisogni formativi e l'offerta di formazione del territorio.

A questo proposito si può rilevare la dannosa carenza di apposite strutture di contatto tra i Servizi per l'Impiego e le sedi di programmazione del sistema formativo del territorio.

Anche nell'interazione col sistema delle imprese potrebbe essere potenziato un ruolo attivo nel campo della formazione: i CPI potrebbero favorire presso le imprese l'assunzione di apprendisti, e agire come "facilitatori" per la predisposizione di programmi di apprendistato di alta formazione. Naturalmente questi ruoli sono molto delicati e presuppongono la presenza di competenze di alto livello all'interno dei Centri per l'Impiego.



## **5. Quinto punto di riflessione: l'integrazione con le politiche di sviluppo del territorio**

Le politiche economiche praticate nel territorio, e le politiche economiche in genere, comportano cambiamenti nella struttura economica e specifiche traiettorie di evoluzione del mercato del lavoro in cui devono inserirsi le politiche attive del lavoro.

Le scelte settoriali e localizzative, i processi di riconversione produttiva, le azioni di stimolo e diffusione della ricerca scientifica e del progresso tecnico, la stessa diffusione dei sistemi cibernetici legati alla cosiddetta "quarta rivoluzione industriale" sono all'origine di processi di distruzione/creazione di posti di lavoro e di rapidi mutamenti negli skills e nelle competenze richieste.

In queste dinamiche deve inserirsi l'azione dei Servizi per l'Impiego, il cui ruolo è duplice: da un lato deve far sì che i lavoratori si trovino pronti ad afferrare le nuove possibilità di occupazione che si creano al posto di quelle estinte; dall'altro deve far sì che i processi di cambiamento della struttura produttiva e dello sviluppo locale non si trovino ostacolati da "colli di bottiglia" sul fronte del mercato del lavoro, né sul piano della mobilità del lavoro né su quello delle competenze. Inoltre, poiché i processi di formazione e di accumulazione di capitale cognitivo sono lenti rispetto ai tempi accelerati dell'evoluzione strutturale dell'economia è necessario sia individuare modalità di adeguamento tempestivo degli skills ai mutamenti strutturali, sia programmare i percorsi formativi sulla base della previsione dei fabbisogni professionali derivata dalle tendenze evolutive e dalle linee di sviluppo delineate dalla programmazione economica.

Non ci sono tracce significative oggi, come non ce ne erano dieci anni fa secondo un'indagine da me svolta in Italia per conto dell'Ocse, di una simile integrazione tra politiche di sviluppo e politiche del lavoro, e questo gioca a detrimento dell'efficacia sia delle prime sia delle seconde.

Non si realizzano generalmene né coerenti convergenze sul piano dei contenuti, né organiche collaborazioni sul piano istituzionale nei percorsi di programmazione.

In questa situazione sicuramente si perdono i vantaggi della sinergia tra le due politiche e si rischia di rendere più difficilmente rioccupabili i lavoratori espulsi nei processi di ristrutturazione, di orientare la formazione su percorsi con limitati sbocchi occupazionali e di creare “skill shortages” di ostacolo allo sviluppo.

Sarebbe necessario, dunque, studiare ipotesi di partecipazioni incrociate tra strutture della programmazione regionale e strutture responsabili delle politiche attive del lavoro, o per lo meno insediare nell’ambito dei servizi per il lavoro competenze personali capaci di operare un collegamento tra i servizi prestati e le linee programmatiche dello sviluppo locale. Si pensi a questo proposito alle opportunità offerte nel campo della programmazione negoziata, della gestione dei fondi strutturali, e degli incentivi del piano Industria 4.0.

#### **6. Sesto punto di riflessione: funzione di raccordo con altri operatori privati accreditati**

Lo strumento dominante in questo campo è l’assegno di ricollocazione; ma bisogna osservare subito che altrettanto importante sarebbe dare organicità a una rete integrata tra gli operatori pubblici e privati dei servizi per il lavoro, costituendo un sistema intercomunicante nell’ambito del quale i Servizi Pubblici per l’Impiego svolgano una funzione di leadership.

L’assegno di collocazione, peraltro, si inserisce in un modello di tipo competitivo (sul genere rappresentato dalla Dote Unica di Lavoro della Lombardia), piuttosto che su un modello di tipo cooperativo (del genere adottato nel Lazio, in Sicilia e in Sardegna). I soggetti privati potenzialmente idonei devono accreditarsi presso le regioni o direttamente presso l’Anpal, che redige un apposito Albo dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti di politiche attive del lavoro.

Bisogna sottolineare la portata limitata di questo assegno, fruibile soltanto dai

lavoratori disoccupati percettori di Naspi da almeno quattro mesi. La platea dei beneficiari è quindi molto ristretta, e l'ammontare dell'assegno dipende dalla profilazione, ottenibile direttamente dall'Anpal nel caso in cui il CPI non convochi il disoccupato entro 60 giorni dalla DID. Inoltre, l'erogazione dell'assegno è limitata dalle disponibilità finanziarie attribuite alla Regione dal Fondo per le Politiche Attive e dagli eventuali fondi ricavati nell'ambito dei Programmi operativi cofinanziati coi Fondi Strutturali. La sua durata massima è fissata in 6 mesi (prorogabili di altri 6 in casi particolari).

Un secondo punto critico è dato dalla modalità della retribuzione dei soggetti attuatori delle azioni per la ricollocazione; essa è prevista "prevalentemente a risultato" e non "esclusivamente a risultato" come era nel caso del "contratto di ricollocazione". Ciò pone il problema di individuare un appropriato bilanciamento tra la componente relativa al "risultato" e quella relativa al "processo", perché a seconda del peso relativo tra le due si potrebbe avere un comportamento opportunistico degli operatori nel senso o di concentrarsi sui soggetti più facilmente "ricollocabili" o di non curarsi del risultato.

Infine, ci si potrebbe chiedere perché non incentivare le stesse imprese protagoniste dei licenziamenti ad impegnarsi in azioni di outplacement, inserendole in un sistema tripartito (CPI, Soggetti accreditati e Imprese) in un programma condiviso di ricollocazione dei lavoratori disoccupati?

## ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE DI CARATTERE GENERALE

1. Il legislatore prevede sanzioni per i lavoratori inadempienti rispetto agli obblighi del Patto di Servizio (perdita dello status di disoccupazione), ma non prevede sanzioni per i CPI inadempienti rispetto all'erogazione dei Livelli Essenziali di Prestazioni. Si potrebbe porre rimedio a questo squilibrio.

2. Dal rapporto di monitoraggio Anpal (2018) non si desumono informazioni sulla quantità e la qualità delle prestazioni erogate dai CPI. Esiste tuttavia una interessante informazione sulla percentuale dei CPI che ha attivato ciascuna delle azioni incluse in ciascuna delle categorie di attività (chiamate “funzioni” nel rapporto). Si vede così che mentre una percentuale elevata svolge tutte le azioni relative alle “funzioni” più semplici (il 95% svolge tutte le azioni relative all’accoglienza), una percentuale molto più bassa svolge tutte le azioni relative alle “funzioni” più complesse (solo il 10% quelle relative alla “creazione di impresa/autoimpresa”, il 12% tutte quelle relative al “rinvio alla formazione professionale”, il 31% quelle relative all’accompagnamento al lavoro).

Tuttavia il rapporto è meramente descrittivo (infatti è più un monitoraggio che una valutazione) e non contiene dati che consentano di valutare né l’*output*, né tanto meno l’*outcome* dei Servizi per l’Impiego. D’altra parte forse non è l’Anpal, in quanto esso stesso titolare dei Servizi, il soggetto più idoneo a compiere la valutazione, che dovrebbe essere compito di un soggetto terzo.

3. Il rapporto contiene comunque i risultati di una rilevazione svolta presso i CPI circa le criticità da essi stessi rilevate e circa le tematiche su cui si richiede un intervento formativo. I dati sono interessanti ai fini delle azioni per il miglioramento dei Servizi per l’Impiego, e vale la pena menzionarli.

Le maggiori criticità lamentate riguardano:

- per il 50% l’inadeguatezza numerica del personale;
- per il 18% l’inadeguatezza del software
  - solo per il 10% l’inadeguatezza delle competenze del personale
  - solo per il 7% l’inadeguatezza delle banche dati

L’inadeguatezza numerica si può confermare con i dati del Ministero del Lavoro del 2014, secondo cui il numero medio di DID per singolo CPI era pari a 4.380 (con gli estremi di 8.441 nelle Marche e 1.944 in Sardegna).

Circa le competenze del personale, lo stesso Rapporto Anpal rileva che solo il 28% del personale possiede un titolo di istruzione terziaria! (nel Sud e nelle Isole solo il 17%).

Molto interessante è l'indicazione delle tematiche su cui gli stessi CPI richiedono un intervento formativo. Esse sono:

per il 27% sulla normativa

per il 20% sull'orientamento

per il 12% sui servizi alle imprese e autoimprenditorialità

per il 12% sull'informatica

per il 9% su analisi del mercato del lavoro e marketing

Appaiono chiaramente sottovalutati i deficit di competenze professionali relativi alle principali funzioni strategiche delle quali si è detto nella presente riflessione. D'altra parte questo rappresenta a sua volta il principale problema e costituisce un limite connaturato a tutti i casi di auto-rilevazione dei fabbisogni di competenze. Dovrebbe essere un soggetto di livello superiore (in questo caso l'Anpal) a fare la diagnosi e a rilevare le maggiori necessità di interventi formativi.

4. Bisogna rendersi conto del fatto che le criticità dei Servizi Pubblici per l'Impiego non sono dovute solo a un problema numerico, e neanche solo a un problema di competenze individuali. Certo, la soluzione di questi problemi è condizione necessaria per il miglior funzionamento dei Servizi. Ma le criticità risiedono in grande misura su un problema di appropriatezza delle strutture istituzionali rispetto alle funzioni strategiche, in particolare rispetto a quelle considerate nella presente riflessione.

Bisogna quindi raggiungere chiarezza sulle funzioni, e da queste bisogna partire per adeguare le strutture istituzionali, perché devono essere le funzioni a determinare la configurazione degli organi e non viceversa.

Il necessario processo di "apprendimento istituzionale" degli organi dei Servizi Pubblici per l'Impiego deve basarsi sullo scambio di esperienze e su un metodo di benchmarking, ma anche su un accurato programma di "capacity building" che preveda: a) un piano di formazione delle competenze cognitive individuali del personale; b) un processo di "institutional design"; c) una azione di

accompagnamento e di sostegno sul territorio per l'innovazione istituzionale.

Riteniamo che l'Anpal debba assumersi la responsabilità di portare avanti questo processo. Riteniamo anche che queste linee debbano essere tenute presenti per adeguare le capacità dei Servizi Pubblici per l'Impiego alle crescenti funzioni legate all'introduzione del reddito di cittadinanza condizionato che è nel programma del Governo. Diffidiamo dell'idea che sia sufficiente a questo scopo il semplice varo di un piano di incremento delle assunzioni di personale.