TRAPPOLA DEL SOMMERSO E SOGGETTI SVANTAGGIATI:

il rafforzamento dei servizi mirati di supporto all'inserimento lavorativo attraverso una sinergia pubblico-privato in un ottica di politica attiva di contrasto alle irregolarità

Progetto: promozione di interventi nel territorio per il contrasto al lavoro irregolare e per l'agevolazione di processi di emersione, elaborazione di un piano/modello di cooperazione agenzie pubbliche e private per sviluppare un sistema di servizi mirato ai soggetti svantaggiati finalizzati all'occupabilità e prevenzione del lavoro nero

RAPPORTO FINALE

Febbraio 2012

Attività svolta nell'ambito del programma

FORMA.TEMP

Azioni Finalizzate al Sostegno e all'Ottimizzazione del Sistema Formativo

Sommario

INTRODUZIONE

1 LE RAGIONI DI UNA SINERGIA PUBBLICO-PRIVATO IN UN OTTICA DI POLITICA ATTIVA DI CONTRASTO ALLE IRREGOLARITÀ E LE POSSIBILI STRATEGIE DI INTERVENTO

2 UN FRAMEWORK DI RIFERIMENTO PER LA REALIZZAZIONE DI SPERIMENTAZIONI DI INTEGRAZIONE TRA SERVIZI PUBBLICI E PRIVATI PER IL LAVORO : PRINCIPALI CONCLUSIONI

2.1 Dal modello complementare misto al network cooperativo a regia pubblica

2.2 L'architettura del network pubblico - privato

2.3 Gli strumenti informativi e le basi di conoscenza per la crescita della rete : Scheda anagrafica professionale e archivio dei disoccupati e svantaggiati

2.4 Garantire l'allocazione delle risorse : dalla erogazione "a sportello" agli investimenti nella rete dei servizi per l'impiego

2.5 Le azioni di sistema per favorire lo sviluppo dei servizi pubblici e privati

2.6 Attività Specifiche per i soggetti maggiormente Svantaggiati

2.7 Ipotesi operative per le Agenzie di somministrazione

***PARTE I - ANALISI DI SCENARIO :* "TRAPPOLA DEL SOMMERSO E SOGGETTI SVANTAGGIATI: IL RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI MIRATI DI SUPPORTO ALL'INSERIMENTO LAVORATIVO ATTRAVERSO UNA SINERGIA PUBBLICO-PRIVATO IN UN OTTICA DI POLITICA ATTIVA DI CONTRASTO ALLE IRREGOLARITÀ".**

SEZIONE 1 - LAVORO SOMMERSO: UN FENOMENO CHE AGGREDISCE PRINCIPALMENTE LE CATEGORIE PIÙ DEBOLI DEL MERCATO DEL LAVORO

1. Le principali cifre dell'irregolarità in Italia
2. Il profilo dell'irregolarità: un'analisi per settore, territorio e categoria socio-professionale Il profilo dell'irregolarità: un'analisi per territorio, settore, e categoria socio-professionale

   2.1 I settori del sommerso

2.2 La declinazione territoriale del lavoro irregolare

3. Lavoro sommerso: un fenomeno che aggredisce principalmente le categorie più deboli del mercato del lavoro

3.1 Alcune evidenze empiriche rispetto alle categorie tradizionali di soggetti svantaggiati dal punto di vista occupazionale

SEZIONE 2 - LE CIFRE SUGLI SVANTAGGIATI NELLE FORZE DI LAVORO

4. Individuazione degli svantaggiati nella rilevazione Istat sulle forze di lavoro

4.1 Definizione europea di "lavoratori svantaggiati"

4.2 Il quadro metodologia

4.3 I principali risultati

5. Il modello statistico: fattori noti, bad luck e slippery slope

SEZIONE 3 - LA RETE DEI SERVIZI PER IL LAVORO PUBBLICI E PRIVATI

6. Le esperienze europee in materia di collaborazione tra servizi pubblici e privati per il lavoro

6.1 La trasformazione del monopolio pubblico dei Servizi per il lavoro

6.2 I servizi per il lavoro e la collaborazione tra i servizi pubblici e privati. Lo scenario europeo

6.2.1. Il caso francese; 6.2.2. Il caso tedesco; 6.2.3. Il caso del Regno Unito; 6.2.4. Il caso olandese; 6.2.5. Il caso danese

6.3 Alcune riflessioni di sintesi. Primi elementi di comparazione con il caso Italiano

7. I servizi per il lavoro pubblici e privati in Italia. Elementi per un'analisi di scenario

7.1 Dal collocamento ai Servizi per l'impiego: il processo di riforma

7.2 Le APL in Italia. Elementi di uno scenario mobile

7.2.1 La disciplina degli operatori privati nel D. Lgs 276/03, 7.2.2. Il fenomeno delle Agenzie Private per il Lavoro autorizzate; 7.2.3. Alcune linee di tendenza e alcune evidenze

8. Verso la costruzione dei sistemi regionali per il lavoro

8.1 Le Agenzie per il lavoro: lo stato dell'arte delle autorizzazioni regionali

8.2 L'accreditamento regionale per i servizi al lavoro: le prime evidenze

8.2.1. L'esperienza degli ammortizzatori in deroga. Prove tecniche per la realizzazione del sistema; 8.2.2 Gli accreditamenti regionali. I processi attuativi; 8.2.3 Alla ricerca di modelli. Le pratiche dei servizi; 8.2.4 I modelli emergenti: Competitivo, misto, complementare. Il caso di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna

SEZIONE 4 - LE ESPERIENZE LOCALI RIVOLTE AI LAVORATORI SVANTAGGIATI A LIVELLO REGIONALE E PROVINCIALE: ALCUNI MODELLI DI COLLABORAZIONE PUBBLICO PRIVATO A LIVELLO REGIONALE

9. Le esperienze di collaborazione pubblico – privato. I criteri di selezione

9.1 L'esperienza delle Province di Torino e Firenze
9.2 L'esperienza della Provincia di Bologna
9.3 L'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia
9.4 Esperienze nazionali e regionali di coinvolgimento delle APL in materia di incentivi all'assunzione.

9.4.1. La legge finanziaria 2010 9.4.2. Il Progetto LaborLab della regione Lombardia 9.4.3. L'esperienza della Regione Marche e della Provincia di Ascoli Piceno; 9.4.4 La governance territoriale. L'esperienza della Provincia di Lecce; 9.4.5. L'Agenzia Sociale per il lavoro della Provincia di Verona

9.5. Elementi di sintesi e alcune piste di lavoro

9.6. Le tesi

APPENDICE STATISTICA – SEZIONE 2

***PARTE II* - VERSO UN MODELLO DI COOPERAZIONE TRA SERVIZI PUBBLICI E PRIVATI PER IL CONTRASTO AL LAVORO IRREGOLARE : PRIME EVIDENZE EMERSE E IPOTESI PER LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA INTEGRATO PUBBLICO-PRIVATO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO**

SEZIONE 1 – LA PROGETTAZIONE PARTECIPATA PER LA MESSA A PUNTO DEL MODELLO

1 Premessa

2. Il percorso per la messa punto del modello

3. La Puglia come ambito territoriale per progettare la sperimentazione

4. L'avvio delle attività di programmazione e sperimentazione: la cabina di regia regionale ed il tavolo regionale.

5 Ipotesi riguardanti la specializzazione settoriale degli interventi : il Turismo

6 Le prime conclusioni del tavolo regionale sugli indirizzi della regione Puglia in tema di politiche attive

SEZIONE 2 - LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA INTEGRATO DI SERVIZI DI TIPO PUBBLICO PRIVATO: IL PUNTO DI VISTA DEGLI STAKEHOLDER TERRITORIALI.

7 I principali risultati dell'indagine di campo

8 La crescita delle basi di conoscenza come volano per lo sviluppo del sistema dei servzi per il lavoro

SEZIONE 3 IL MODELLO DI COLLABORAZIONE A NETWORK

9 . Le ipotesi scaturenti dalla rete degli stakeholder

APPENDICE PARTE II

Lo scenario del lavoro interinale. Alcuni dati nazionali, regionali, provinciali

La formazione finanziata da Formatemp

La traccia di intervista

INTRODUZIONE

1 LE RAGIONI DI UNA SINERGIA PUBBLICO-PRIVATO IN UN OTTICA DI POLITICA ATTIVA DI CONTRASTO AL LAVORO NON REGOLARE E LE POSSIBILI STRATEGIE

Quando si parla di sommerso tutte le rilevazioni disponibili descrivono un fenomeno che coinvolge in misura rilevante quella fascia di soggetti con maggior difficoltà all'inserimento lavorativo. Per questa categoria, che comprende i giovani, le donne, ma in modo particolare l'intera platea dei soggetti svantaggiati definiti dalla legge, lo sviluppo di una politica attiva del lavoro nella direzione di un rafforzamento di un servizio mirato per l'inserimento lavorativo diventa un fattore determinante per ridurre il rischio di finire nella trappola dell'irregolarità.

A partire da questo assunto un processo di integrazione operativa tra i sistemi di collocamento pubblici e le agenzie private su servizi mirati ai soggetti svantaggiati potrebbe diventare una straordinaria opportunità di prevenzione del lavoro sommerso e per questa ragione Formatemp ha promosso in collaborazione con Ires, Ares 2.0 e Smile il presente progetto di "Promozione di interventi nel territorio per il contrasto al lavoro irregolare per l'agevolazione d processi di emersione" finalizzato alla "Elaborazione di un piano/modello di cooperazione agenzie pubbliche e private per sviluppare un sistema di servizi mirato ai soggetti svantaggiati finalizzati all'occupabilità e prevenzione del lavoro nero".

La valorizzazione delle forme di sinergia e cooperazione tra la rete dei servizi pubblici e quella delle agenzie private autorizzate è stata più volte sollecitata dalla stessa Commissione Europea e quindi prevista dai provvedimenti nazionali di riforma del mercato del lavoro dell'ultimi quindici anni (legge 196/97, Dlgs 276/2003, Legge 247/07) in quanto fattore di modernizzazione del mercato del lavoro e delle politiche del lavoro soprattutto in merito all'offerta di servizi per i lavoratori svantaggiati.

A questo riguardo è opportuno ricordare le disposizioni introdotte dalla legge n. 247/07 che rendono vincolanti le prestazioni essenziali e la loro qualificazione e che il legislatore considera proprio nella cooperazione tra servizi pubblici e servizi privati autorizzati la soluzione per raggiungere gli obiettivi. Gli ambiti di cooperazione sono dunque già ampiamente previsti e sollecitati dal legislatore ma fino ad oggi la loro sperimentazione è stata sostanzialmente ancora sporadica e molto circoscritta.

L'evidente distanza tra i due sistemi continua a emergere anche attraverso i rapporti di monitoraggio del Ministero del lavoro e dell'ISFOL che fotografano due ambiti

che realizzano un bassissimo livello di integrazione pur nella difficoltà comune di garantire standard di prestazione ad una ampia platea di persone in cerca di lavoro e ad una normativa che sollecita processi di cooperazione pubblico privato e questo anche in quelle aree dove la rete di servizi pubblici è peraltro ancora particolarmente povera.

Infatti, ancora oggi, in numerose regioni del Sud la rete dei servizi pubblici non è in condizioni di sopportare lo sforzo necessario per garantire il rispetto della normativa vigente. In Campania, Calabria, Puglia, Lazio la percentuale di disoccupati iscritti e disponibili a lavorare che ha ricevuto le prestazioni previsti dalla legge è inferiore al 35% e spesso anche sotto al 50%.

Il tema della collaborazione tra servizi privati e servizi pubblici è stato peraltro oggetto di specifici provvedimenti legislativi anche nel periodo più recente in concomitanza con lo sviluppo stesso delle attività progettuali.

Modifiche di legge inerenti le forme di incentivazione per le APL che somministrano lavoratori svantaggiati e ampliamento del novero dei soggetti ammessi all'intermediazione con una sburocratizzazione dei meccanismi di accesso[1], ma al contempo anche nuovi obblighi più stringenti di interscambio informativo, sono state le ultime principali novità che il legislatore ha apportato al sistema.

In relazione, specificamente al collocamento dei soggetti svantaggiati, sulla base della legge 4 novembre 2010 n. 183, è stato modificato, infatti, l'art. 13 del Dgls 276/03 (Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato) prevedendo per tutti coloro che rientrano nella generale nozione di lavoratore svantaggiato (articolo 13 dgls 276/03 , comma 1, lettera a) che le agenzie di somministrazione in deroga al regime generale della somministrazione2, possano corrispondere al lavoratore un salario inferiore a quello cui hanno diritto i lavoratori dipendenti che svolgono le stesse mansioni, ma solo nel caso in cui sia stata stipulata una convenzione tra le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro con i comuni, le province, le regioni in cui attivare i contratti, ovvero con le agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fermo restando l'obbligo per l'agenzia stessa di rispettare le seguenti condizioni :

---

[1] Dl 111 del 2011

[2] L'art. 23 del decreto legislativo 276/2003, comma 1, stabilisce che "i lavoratori dipendenti dal somministratore hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte". Il comma 2 ammette, invece, una deroga che ci riporta al principio generale per cui "la disposizione di cui al comma 1 non trova applicazione con riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati, in concorso con Regioni, Province ed enti locali ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 13".

- sia stipulato “un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro”;

- venga assicurata la presenza di “interventi formativi idonei” ;

- sia coinvolto un “tutore con adeguate competenze e professionalità” ;

- il lavoratore venga assunto “con contratto di una durata non inferiore a sei mesi” (68). 3

L’intervento del legislatore, su questo versante è sembrato voler ovviare alla deregulation che era stata introdotta dal 2005, dopo che era stato registrato il fallimento della disciplina originaria che subordinava la deroga alle agenzia di somministrazione alla emanazione da parte delle Regioni di propri strumenti regolativi (autorizzazioni regionali e accreditamenti), a testimoniare, nel concreto, che se da un lato la volontà di normare ogni processo non era stata in grado di produrre risultati, anche l’anomia non è stata in grado di generare dinamiche utili in questo specifico contesto della collaborazione tra attori pubblici e privati per i servizi per il lavoro.

La scelta di prevedere un approccio comunque basato su regole stabilite (ancorché da una semplice convenzione), evidenzia la volontà di continuare ad attribuire un ruolo strategico alla governance pubblica dell’intervento, ma nell’ambito di una relazione di cooperazione con il soggetto privato.

A partire da questo contesto peraltro tuttora in piena evoluzione, il progetto elaborando dapprima una analisi di scenario nazionale ed europea (di cui si da conto nella prima parte del presente testo) finalizzata alla individuazione delle modalità di collaborazione tra agenzie private e servizi pubblici per l’impiego, per la gestione, in particolare, di servizi mirati alla categoria dei soggetti svantaggiati (Tab, 1), nonché proponendo una definizione puntuale del perimetro dello svantaggio occupazionale su base territoriale, ha avviato una modalità di progettazione partecipata con una ampia tipologia di soggetti e attori dei servizi per l’impiego di uno specifico contesto regionale (rappresentato dalla Regione Puglia).

Lo scopo è stato quello di mettere a punto un framework , una cornice di riferimento condivisa, entro cui sperimentare su base territoriale, possibili modelli di cooperazione pubblico-privato, su alcune categorie di soggetti svantaggiati, per

3 Si tratta di obblighi in qualche modo già previsti dall’art. 55 del dlgs 276/2003 per il contratto di inserimento in relazione alla necessità di sostenere il percorso di miglioramento dell’occupabilità del soggetto svantaggiato.

l'erogazione di servizi mirati all'inserimento lavorativo e alla prevenzione del lavoro irregolare.

Vale la pena osservare che il progetto attraverso la raccolta e sistematizzazione dei punti di vista di una ampia e rappresentativa rete di stakeholder del sistema dei servizi per l'impiego, al fine di definire un possibile modello di attuazione di politiche di sperimentazione di collaborazione tra servizi privati e servizi pubblici in Puglia (ma con una valenza necessariamente estendibile ad altri contesti) il più possibile condiviso, è riuscito sicuramente ad offrire un primo contribuito di sensibilizzazione degli attori della rappresentanza, di quelli istituzionali, delle autonomie funzionali, nonché della articolata rete dei soggetti privati, rispetto all'opportunità di realizzare un sistema di servizi pubblico/privato capace di offrire strumenti più efficaci per la crescita dell'occupabilità dei lavoratori e in particolare delle componenti più svantaggiate, nonché di dare concrete opportunità di inserimento occupazionale, al fine di aumentare nel territorio l'inclusione sociale dei soggetti più esposti al rischio di disoccupazione e di lavoro non regolare.

Tavola n. 1. I modelli possibili di collaborazione tra I servizi pubblici e privati per il lavoro desunti dalle esperienze regionali

Modelli Regionali	Posizione del cittadino in relazione ai servizi	Posizione della Regione nella Regolazione del mercato	La definizione di servizi competenti attraverso i processi di accreditamento	Ampiezza del coinvolgimento di fornitori privati	Strumenti	Risorse	Rischi
Competitivo (puro)	il cittadino è sovrano nella scelta del fornitore	Seleziona solo l'accesso dei fornitori al mercato Sanziona le inefficienze Valuta	Parificazione tra attori pubblici e privati entrambi competenti e obbligati allo stesso modo Il servizio pubblico resta competente solo per la DID	Ampia e incentivata come condizione per uno sviluppo di qualità del mercato	Strumento Dote come riserva individuale del cittadino intestatario di diritti esclusivi	La competizione tra i fornitori spinge in direzione della qualità dei servizi L'osmosi tra attori pubblici e privati costruisce innovazioni di prodotto e di processo	L'asimmetria informativa tra cittadini e servizio penalizza la capacità di scelta Alcuni attori possono costruire condizioni monopolistiche Il sistema è trainato dall'offerta
Misto Complementare - Cooperativo **o Complementare**	Il cittadino è orientato nella scelta dall'Ente Pubblico e dagli attori di mercato	Seleziona l'accesso dei fornitori al mercato Produce condizioni di quasi mercato Sanziona le inefficienze Attribuisce le Doti	Continua ad esistere la predominanza dei servizi pubblici come servizi competenti in un ampia gamma di servizi	Tendenzialmente ampia in ragione delle esigenze delle politiche L'incentivo agli attori privati e il ricorso al mercato non viene enfatizzato	Strumento Dote attribuito dalla Regione per motivi di equità della distribuzione e riduzione della simmetria informativa tra Regione e cittadino	Il controllo del sistema da parte dell'operatore pubblico garantisce l'opportunità della distribuzione delle risorse e consente un accesso più controllato a servizi considerati accessibili e di qualità dalla Regione	L'eccesso di controllo e la casualità dell'abbinamento lavoratore servizio deprime le dinamiche di scelta basate sui aspetti più informali ma spesso determinanti per la motivazione
Complementare (puro)	Il cittadino sceglie i servizi regolati esclusivamente dal servizio pubblico. I servizi territoriali, a tutti i livelli (rete) aiutano il cittadino a scegliere servizi *garantiti* dall'ente pubblico	Regola il funzionamento dei servizi che sono pubblici Presidia la qualità Definisce stretti standard di prestazione Sanziona le inefficienze Valuta	Solo i servizi pubblici sono servizi competenti	Variabile su specifiche necessità evidenziate dall'attore pubblico	Forme convenzionate, avvisi ad hoc, caso per caso	Un rigoroso governo dell'attore pubblico stimola la produzione di standard di servizio credibili mirati al mantenimento dell'egemonia pubblica fondata sul consenso dei cittadini Vengono promosso attività valutative che stimolano la riflessività e l'innovazione	Il **c**ontrollo pubblico può ridurre le opportunità di accesso a nuovi fornitori L'innovazione è governata dal pubblico o veicolata da nuovi entranti che faticano a rendere visibili gli elementi di successo delle pratiche se esclusi da canali virtuosi di accesso (Tavolo decisionale, informazioni di pregio sui destinatari)

Fonte Ares 2.0

2 UN FRAMEWORK DI RIFERIMENTO PER LA REALIZZAZIONE DI SPERIMENTAZIONI DI INTEGRAZIONE TRA SERVIZI PUBBLICI E PRIVATI PER IL LAVORO : PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il gruppo di lavoro rispetto all'obiettivo di definire una cornice di riferimento entro cui disegnare ed effettuare sperimentazioni operative regionali di collaborazione tra servizi pubblici e privati per il lavoro, ha scelto l'ambito regionale pugliese.

La scelta a è stata fatta in ragione dell'incidenza dei fenomeni di svantaggio, di irregolarità ed esclusione registrati e ed evidenziati nella analisi di scenario come pure in virtù di una contestuale, manifestata, effettiva disponibilità delle istituzioni locali a contribuire all'avvio ed alla riuscita delle sperimentazioni di politiche attive finalizzate a favorire l'inclusione dei soggetti più deboli.

Il tavolo regionale pugliese costituito dai referenti territoriali regionali di Formatemp, Assolavoro e delle parti sindacali ha ipotizzato, così, lo sviluppo di un modello di integrazione tra servizi pubblici e privati di tipo complementare - cooperativo nel quale il servizio pubblico è l'elemento centrale e di coordinamento di una rete di strutture pubbliche e private che erogano servizi specialistici di politiche attive del lavoro.

In altri termini, il gruppo di lavoro regionale si è orientato nella direzione di un modello di misto in cui si preveda un ruolo per i privati di completamento dell'offerta del servizio pubblico, che a sua volta garantisce il coordinamento e controlla del raggiungimento di standard di servizio .

In questo schema, i soggetti privati, dunque, attraverso lo sviluppo di un'offerta di servizi specializzati, e con la messa a disposizione dei loro set informativi sulla domanda e sull'offerta di lavoro, contribuirebbero all'innovazione e al miglioramento dell'offerta e alla definizione di nuove strategie attuative delle politiche attive del lavoro.

Partendo da questa impostazione concettuale il gruppo di lavoro ha ipotizzato una prima architettura di gestione del sistema integrato in cui gli enti pubblici (con la fattiva collaborazione di Formatemp) assumano il ruolo centrale di attivazione dei soggetti locali operanti nell'ambito della gestione delle politiche attive del lavoro, quali le Parti Sociali, nonché le Agenzie per il Lavoro (APL), l'Università, gli Enti di formazione e gli enti di ricollocazione tutti soggetti che, condividendo i medesimi principi generali di intervento, possano mettere in rete le diverse opportunità a favore della riqualificazione e del reinserimento lavorativo .

A partire da queste conclusioni ed indicazioni il gruppo di lavoro ha allargato l'interlocuzione ad una rete molto più ampia di soggetti ed attori del territorio

provando a delineare, con uno sforzo di analisi e di sintesi uno scenario condiviso tra tutte le parti interpellate in modo da costruire un sistema di riferimenti, un framework il più possibile comune a livello territoriale entro cui calare la progettazione di interventi sperimentali.

Nelle pagine che seguono si illustrano quindi le principali conclusioni e ipotesi che il gruppo di lavoro ha tratto dalle indicazioni del tavolo regionale e dal vaglio delle stesse da parte del sistema allargato degli stakeholder regionali della rete dei servizi per l'impiego.

2.1 Dal modello complementare misto al network cooperativo a regia pubblica

L'indagine di campo che ha coinvolto diversi stakeholder del sistema dei servizi per l'impiego della Regione Puglia pur confermando, in via generale, la valenza e la priorità da accordare al modello complementare-cooperativo, ha sottolineato la necessità, anche alla luce dell'ulteriore ampliamento dei soggetti e attori del sistema dei servizi per l'impiego introdotto dalla più recente normativa, di muovere in direzione dello sviluppo di un modello di cooperazione reticolare a *forte regia pubblica* dove l'elemento strategico è insito nella qualità del network di relazioni, piuttosto che nella dipendenza/indipendenza dei privati dall'attore pubblico secondo le logiche più tipiche del modello collaborativo complementare.

Non vi è dubbio che il network appare, sotto certi aspetti come il punto di approdo naturale in considerazione della ibridazione in atto in Puglia di culture organizzative, storia pregressa, obiettivi di missione, caratteristiche professionali degli operatori, considerato il numero cosi rilevante di attori coinvolti, per la prima volta insieme, nel matching tra domanda e offerta di lavoro a livello locale e regionale sulla base dei nuovi indirizzi di legge nazionali e delle regole di accreditamento regionali finalizzate a favorire la crescita di un sistema territoriale inclusivo di tutti gli attori coinvolti dal Piano del Lavoro regionale e orientato ad un forte scambio informativo al proprio interno.

Il soggetto pubblico deve lavorare quindi in direzione della costruzione di un network in cui tutti i soggetti e attori possano esprimersi ed essere consultati per quanto riguarda i processi decisionali strategici (quali decisioni in relazione ad aree di sviluppo, sistemi di competenze, forme di collaborazione) e soprattutto per quanto riguarda l'accesso alle informazioni, fattore ritenuto vitale per il rafforzamento di qualsiasi ipotesi evolutiva messa in campo.

In altre parole, il modello che può essere tratteggiato tenderebbe a favorire il superamento della centralità accordata alla natura della collaborazione (*chi governa chi* tra pubblico e privato), ridefinendo una nuova complessità fatta, non tanto e non solo di collaborazione tra pubblico e privato, in qualche modo data per scontata, quanto di integrazione di pratiche, di specializzazioni di *mission* (si pensi a Istituti superiori, Enti Bilaterali, Fondazione dei Consulenti), di pubblici intercettati e di competenze di attuazione favoriti, si sostiene, dall'auspicabile regia pubblica (modello complementare-cooperativo).

Il network, che in questa prospettiva diverrebbe non solo una forma organizzativa della collaborazione ma si rappresenterebbe come una vera e propria formula/strategia attuativa.

2.2 L'architettura del network pubblico - privato

Ai fini dello sviluppo del network dei servizi pubblici e privati è apparso opportuno che siano stabilite regole comuni, che scaturiscono non tanto e non solo dalla necessità del soggetto pubblico di fissare autoritativamente i meccanismi di funzionamento, quanto dall'esercizio del diritto/dovere di tutti a sostenere il miglioramento dei meccanismi di funzionamento dei mercati del lavoro locali e regionali.

Le possibili regole architetturali dovrebbero :

1) Favorire le naturali vocazioni senza promuovere modelli necessariamente specializzati. Per quanto riguarda il funzionamento del sistema, l'ipotesi è quella di non spingere verso una accentuata specializzazione tra i differenti fornitori su differenti target, quanto, piuttosto di promuovere un maggiore coordinamento e una più sviluppata integrazione di quanto già realizzato efficacemente da ognuno (ad esempio stimolando l'uso mirato delle vocazioni delle APL sulla funzione di intermediazione applicata prevalentemente sul versante della domanda - servizi alle imprese favorendo la condivisione con le attività dei CPI che partono soprattutto dall'offerta.
2) Sviluppare nuove specializzazioni da parte di tutti gli attori in termini di arricchimento delle competenze necessarie al successo dell'intero processo di inserimento che va dall'accoglienza nei servizi, alla profilatura dell'utente, al matching vero e proprio a partire dalle vacancies raccolte e disponibili, alla formazione e accompagnamento *on the job*.

3) Realizzare l'accreditamento dei Servizi per il Lavoro sulla base di pacchetti di servizi essenziali da offrire all'utenza, a prescindere dalla natura privata o pubblica del fornitore.

4) Promuovere la condivisione e lo scambio delle informazioni tra i membri del network secondo un approccio "peer to peer" senza cioè gerarchie di accesso e permessi ma fissando l'obbligo della condivisione

2.3 Gli strumenti informativi e le basi di conoscenza per la crescita della rete : Scheda anagrafica professionale e archivio dei disoccupati e svantaggiati

Le informazioni rappresentano la chiave di volta per il funzionamento del network ma anche un importante valore aggiunto che il network stesso è in grado di mettere a disposizione della collettività e del mercato.

La capacità di pervenire ad una adeguata conoscenza di quello che serve per creare opportunità di lavoro, di quello che sarebbe utile agli utenti dei Servizi per migliorare la propria occupabilità, delle competenze e degli *skill* sui quali il sistema della formazione dovrebbe offrire occasioni significative di crescita individuale alle persone che ne fanno richiesta, rappresentano la cartina al tornasole in relazione al grado di sviluppo dei sistemi dei servizi per l'impiego di un territorio.

Compito del regolatore pubblico rispetto al network pubblico - privato è, allora, quello di garantire a tutti i partecipanti la disponibilità dei dati riguardanti i lavoratori e che tutti i partecipanti siano responsabilizzati rispetto al loro compito di alimentare essi stessi la base informativa comune, in relazione all'insieme delle conoscenze necessarie per arrivare concretamente alla creazione di opportunità lavorative, alla definizione dei fabbisogni di formazione, alla migliore definizione di strategie per lo sviluppo.

A tal fine è possibile implementare un modello di diffusione e produzione continua di informazioni basato sui due pilastri informativi che sottendono tutto il sistema dei servizi per l'impiego:

- Il sistema informativo dei centri per l'impiego
- Il sistema delle comunicazioni obbligatorie

La regia pubblica a partire dal sistema informativo dei CPI con un opportuno incrocio con le Comunicazioni Obbligatorie dovrebbe garantire a tutti i soggetti e attori del Network la disponibilità di disporre di informazioni riguardanti il bacino regionale dei lavoratori disoccupati ed in particolare dei lavoratori più svantaggiati per programmare e distribuire gli interventi tra tutti i soggetti, permettendo così

anche a ciascun soggetto di pianificare autonomamente le azioni di accoglienza, orientamento, bilancio delle competenze, incrocio domanda e offerta ecc. , verso specifici target e soggetti.

La regia pubblica dovrebbe, poi, mettere in condizioni il sistema a rete dei servizi per l'impiego di disporre di tutte le informazioni utili sui lavoratori attraverso la condivisione della Scheda Anagrafica Professionale potendola possibilmente aggiornare (dopo averla opportunamente estesa ed integrata) anche con tutte le informazioni che riguardano le attività prestate allo stesso lavoratore, dall'accoglienza, all' orientamento, consulenza ecc. e integrandola con le attività di formazione, o con l'indicazione delle competenze acquisite nel corso delle attività (anche favorendo l'utilizzo del libretto formativo).

I dati sugli utenti dei servizi (con le schede anagrafiche professionali integrate dalle informazioni scaturenti dal sistema dei servizi), incrociati con le informazioni (basi di conoscenza) relative ai fabbisogni professionali delle imprese, con le competenze relative ai profili richiesti connessi alle domande previsionali o alle domande effettive (per il tramite delle CO), con le vocazioni produttive territoriali e le traiettorie dello sviluppo locale, potranno agevolare l'incontro domanda e offerta e migliorare l'efficacia degli interventi del sistema dei servizi per il lavoro.

2.4 Garantire l'allocazione delle risorse : dalla erogazione "a sportello" agli investimenti nella rete dei servizi per l'impiego

Requisito essenziale affinchè il sistema integrato possa dispiegare tutte le sue potenzialità è nella

disponibilità di forme di remunerazione "convenienti" per le APL, non solo rispetto alle pratiche di ricollocazione e/o di reimpiego ma anche per tutte le altre attività di servizio prevedendo ad esempio rimborsi forfettari delle attività svolte direttamente.

La scelta di investire mettendo a disposizione risorse direttamente sulla rete dei servizi dovrà necessariamente passare da un ridimensionamento della preferenza che i *policy makers*, del livello regionale, tendono oggi ad accordare ad attività a *sportello*. Il ricorso costante alla scelta dello strumento incentivo sulla domanda impedisce la rimodulazione delle competenze dei Servizi per il lavoro sia pubblici sia privati, che vengono, di fatto, *bypassati* da un processo che riguarda direttamente e senza mediazioni l'erogatore (Regione) e l'imprenditore/datore.

2.5 Le azioni di sistema per favorire lo sviluppo dei servizi pubblici e privati

Oltre alla messa a disposizione di set informativi e soprattutto di risorse per il sistema a network della rete di servizi per il lavoro, il sistema pubblico per promuovere il funzionamento della rete dovrebbe orientare e indirizzare le attività di ogni nodo garantendo in primo luogo :

- La piena assunzione da parte delle strutture pubbliche (CPI), della funzione di collettori di prossimità per la crescita generalizzata del numero di utenti dei Servizi per il lavoro con un il potenziamento degli ambiti/strumenti di intercettazione e profilatura dell'offerta di lavoro realizzati attraverso una evoluzione dei servizi di accoglienza, orientamento, assessment, accompagnamento, formazione, a vario titolo e secondo differenti modalità, già disponibili presso i Cpi sviluppando e valorizzando le esperienze di lavoro comune tra operatori pubblici e privati a modello di quelle già, in parte, realizzate (buone pratiche). Tali esperienze dovrebbero poter favorire una revisione importante degli assetti organizzativi dei CPI. La formazione degli operatori dovrebbe assumere prevalentemente la caratteristica di formazione congiunta on the job.

- Il potenziamento del proprio ruolo di indirizzo strategico con la puntuale definizione delle linee possibili dello sviluppo economico del territorio (bacini di sviluppo, vocazioni professionali, capitale umano, fabbisogni professionali e formativi), anche valorizzando le attività degli Osservatori Provinciali del mercato del lavoro con le informazioni sulle Comunicazioni Obbligatorie.

  In questa stessa direzione andrebbero il coinvolgendo del sistema delle Camere di Commercio, delle organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative e degli Enti Bilaterali (nel loro ruolo di raccolta e selezione dei fabbisogni professionali emergenti) nonché del il sistema universitario. La regia pubblica dovrebbe garantire anche la messa in condivisione delle informazioni raccolte dalle APL nella loro ordinaria attività di *scouting* e di raccolta *vacancies* presso le imprese del territorio

- La piena valorizzazione degli strumenti di analisi e classificazione delle competenze di base, trasversali e specialistiche per la costruzione del catalogo dell'offerta formativa, in funzione della pianificazione dell'attività formativa e di nuovi strumenti di incrocio domanda e offerta

(ad esempio quelli basati su algoritmi di prossimità delle competenze richieste per le diverse professioni), contribuendo, così, a guidare l'evoluzione del sistema degli Enti di formazione in direzione di una migliore taratura dell'offerta di corsi di formazione e degli strumenti di tutoraggio e di accompagnamento al lavoro e nel lavoro.

2.6 Attività Specifiche per i soggetti maggiormente Svantaggiati

Per quanto riguarda gli interventi rivolti ai soggetti molto svantaggiati, l'assenza, tra le caratteristiche genetiche dei Servizi per il lavoro privati, di una cultura fondata sull'ancoraggio delle pratiche ai servizi di prossimità di natura sociale e orientati all'inclusione (i servizi sociali comunali e/o territoriali promossi dai Piani di Zona della L. 328) tende, in realtà, a scoraggiare l'adesione delle APL a percorsi rivolti a questi specifici target.

Le agenzie private andrebbero, su questo versante, informate, supportate ed accompagnate all'interno di una dinamica di natura reticolare a forte valenza pubblica che esplicitasse, oltre alle strategie mirate al sostegno al reddito da lavoro anche tutte le altre attività di sostegno per il singolo e il suo nucleo famigliare in un'ottica inclusiva, che non si limiti, quindi, al solo inserimento lavorativo di uno o più dei suoi membri (integrazione degli aiuti).

In questo reticolo di aiuti, le Apl potrebbero certamente svolgere un ruolo di promozione e sostegno per quei target che avrebbero grazie all'inserimento lavorativo, anche di breve durata, una spinta di grande valore verso una più efficace promozione sociale .

A suggerire come sostenibili e convenienti tali percorsi, catalogabili come di *inclusione sociale,* è chiamato *in primis* l'attore pubblico di livello regionale/locale. Esso può facilitare, infatti, un uso mirato di risorse pubbliche in ambiti, oggi, ritenuti innovativi, quali quelli basati su convenzioni tra agenzie private e pubbliche rivolte a specifici target, cosi come già ampiamente previsto, seppur, nei fatti, non realizzato dal d.gls 276/03 (art. 13)[4] con l'Agenzia Sociale per il Lavoro.

[4] Unica esperienza significativa in campo nazionale in merito ad una più completa applicazione dell'art. 13 il progetto realizzato in provincia di Verona dove è stata avviata una forma sperimentale di integrazione pubblico/privato (come possibile espressione del funzionamento dell'Agenzia Sociale per il Lavoro) di durata biennale. E stata prevista l'assegnazione di una dote di sostegno al reddito per ogni beneficiario (1000 euro erogati tramite apposita procedura concordata con l'Inps, elemento questo di grande innovazione) trasformabile in incentivo aziendale in caso di assunzione di qualsiasi natura.

2.7 Ipotesi operative per le Agenzie di somministrazione

Rispetto al ruolo specifico delle agenzie per il lavoro in somministrazione oltre a immaginarne la partecipazione al network a tutto tondo è stato ipotizzato che esse possano contribuire anche mediante il ricorso ai fondi per l'attività formativa, da destinarsi alla riqualificazione di specifiche figure professionali identificate mediante analisi dei fabbisogni formativi e professionali, contribuendo in tal modo anche alla identificazione della rete degli Enti di formazione pubblici e privati accreditati a cui rivolgersi.

In generale gli interventi su cui definire la modalità di somministrazione sono stati individuati in :

- analisi dei fabbisogni occupazionali e di competenze nei bacini territoriali individuati e definizione di un piano integrato di intervento ;
- individuazione, convocazione, accoglienza e preselezione dei soggetti ammissibili allo schema (a cura dei Centri per l'Impiego) ;
- selezione dei soggetti ammessi alle attività previste dal piano integrato di intervento a cura delle agenzie per il lavoro aderenti al progetto[5];
- realizzazione delle attività formative propedeutiche all'inserimento lavorativo previste dal piano integrato di intervento;
- accompagnamento al lavoro, tutoraggio e formazione complementare on the job dei lavoratori che concludono le attività previste dal piano integrato di intervento.

Questo percorso di politica attiva realizzato dai lavoratori aderenti allo schema attraverso le agenzie di somministrazione potrà essere registrato nella scheda anagrafica e nel libretto formativo al fine di dotare il lavoratore di strumenti che ne evidenzino le esperienze professionali e formative, le competenze acquisite, favorendone l'inserimento lavorativo. La fase conclusiva del percorso di politica attiva dovrebbe prevedere un sistema di incentivazione all'assunzione connesso in via esclusiva ai lavoratori individuati dai CPI nella fase di preselezione che avranno completato le attività previste, utilizzando specifici fondi a valere sui Programmi Operativi Regionali.

---

[5] Al fine di definire il piano delle attività formative potrà essere coinvolta anche La Commissione Sindacale Territoriale, ossia, l'organismo paritetico territoriale per le agenzie di somministrazione. Struttura che tra i suoi compiti prevede: presentare proposte in materia di formazione; presentare proposte per migliorare le prestazioni erogate dagli enti bilaterali; discutere dell'andamento del settore a livello territoriale.

PARTE I - ANALISI DI SCENARIO - : "TRAPPOLA DEL SOMMERSO E SOGGETTI SVANTAGGIATI: IL RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI MIRATI DI SUPPORTO ALL'INSERIMENTO LAVORATIVO ATTRAVERSO UNA SINERGIA PUBBLICO-PRIVATO IN UN OTTICA DI POLITICA ATTIVA DI CONTRASTO ALLE IRREGOLARITÀ"

SEZIONE 1 - LAVORO SOMMERSO: UN FENOMENO CHE AGGREDISCE PRINCIPALMENTE LE CATEGORIE PIÙ DEBOLI DEL MERCATO DEL LAVORO

1. Le principali cifre dell'irregolarità in Italia

Negli ultimi 25 anni la componente irregolare del lavoro si è mantenuta numericamente costante: dai 2,7 milioni unità di lavoro[6] del 1985, si è passati ai 2,9 milioni del 2009, senza peraltro registrare significative oscillazioni nel lungo intervallo considerato. Nel 2001 anno in cui si è raggiunto il picco di irregolari il loro numero è stato pari, infatti, a 3,2 milioni di unità.

Anche il tasso di irregolarità nello stesso lungo arco di tempo è rimasto pressoché invariato come attesta l'incidenza del 12,2% nel 2009 a fronte del 12% registrato nel lontano 1985.

Sulle dinamiche del lavoro irregolare non hanno dunque inciso né le politiche di deterrenza portate avanti nel corso delle 8 legislature intercorse dal 1985 ad oggi che hanno prodotto un significativo inasprimento delle sanzioni, né le misure di sistema ovvero le riforme del mercato del lavoro che hanno a loro volta introdotto strumenti di flessibilità che avrebbero dovuto assumere anche una funzione preventiva rispetto alla diffusione del sommerso rendendolo meno conveniente, né tanto meno le misure curative ad hoc, introdotte attraverso vere e proprie sanatorie e politiche di emersione.

Nel corso degli anni il sommerso nazionale ha saputo dunque adattarsi alle modifiche normative del mercato del lavoro e alle trasformazioni innescate da una progressiva estensione dei contratti temporanei e della flessibilità in senso lato. Il sommerso è riuscito, a superare, in qualche caso addirittura avvantaggiandosene, anche le trasformazioni più strutturali dell'economia, come quelle introdotte dalle ultime rivoluzioni tecnologiche innescate dall'ICT, dalle crisi da globalizzazione o dai

[6] l'Unità di lavoro rappresenta la grandezza convenzionale con cui l'Istat standardizza tutte le posizioni lavorative a tempo parziale regolari o meno, trasformandole in unita di lavoro a tempo pieno

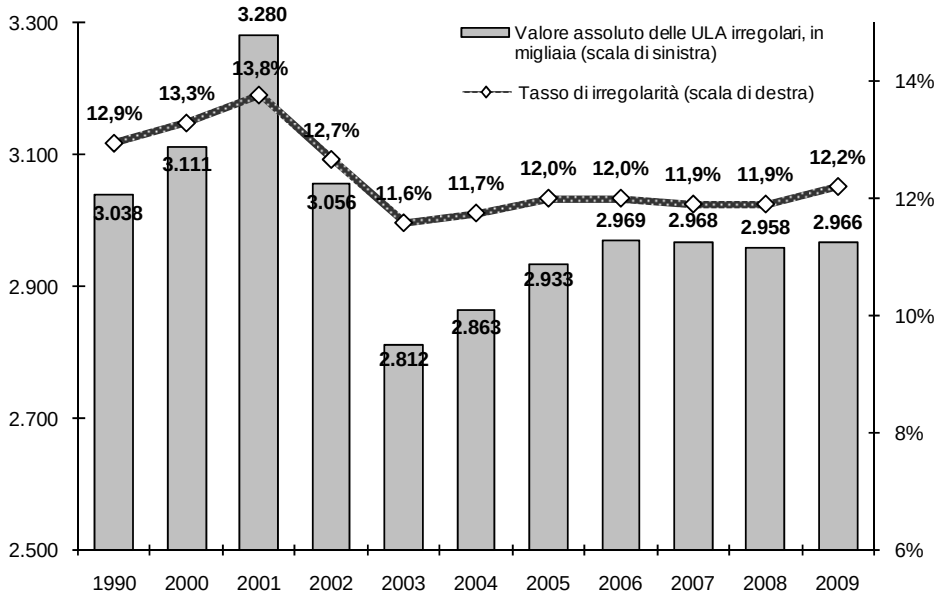
grandi movimenti migratori, cavalcando, in questi ultimi anni anche la grande crisi economica che continua a colpire dal 2008 la nostra economia .

Il sommerso è apparso impermeabile, infine, anche alle trasformazioni di lungo periodo del sistema economico adattandosi alle dinamiche di terziarizzazione del sistema produttivo, terziarizzandosi a sua volta.

Nel 2009 solo il 6,8% del totale delle Ula irregolari erano così attribuibili all'Industria in senso stretto, mentre la quota nelle costruzioni è stata pari al 6.9%, quella nell'agricoltura del 10,5%, a fronte dei servizi che assorbivano il restante 75,8%. Delle 2.966 mila Unità di Lavoro irregolari del 2009 il terziario ne rappresenta quindi la stragrande maggioranza con un ammontare complessivo pari a 2.246 mila Unità.

L'invariabilità del sommerso ne conferma dunque la natura di fenomeno che non è alimentato da effetti congiunturali né da crisi da competitività legate a concorrenza da costi, obbligando invece a centrare l'attenzione su un problema più generale di cultura della legalità, efficacia dell'intervento repressivo e caratteristiche di un assetto produttivo che soffre ancora oggi di una larga presenza di imprese marginali per dimensioni, assetto organizzativo, dotazione di capitale, competenze professionali e scelte di business.

Unità di lavoro irregolari e tasso di irregolarità nel periodo 1985-2009



Fonte : Elaborazione Ares 2.0 su dati Istat 2010

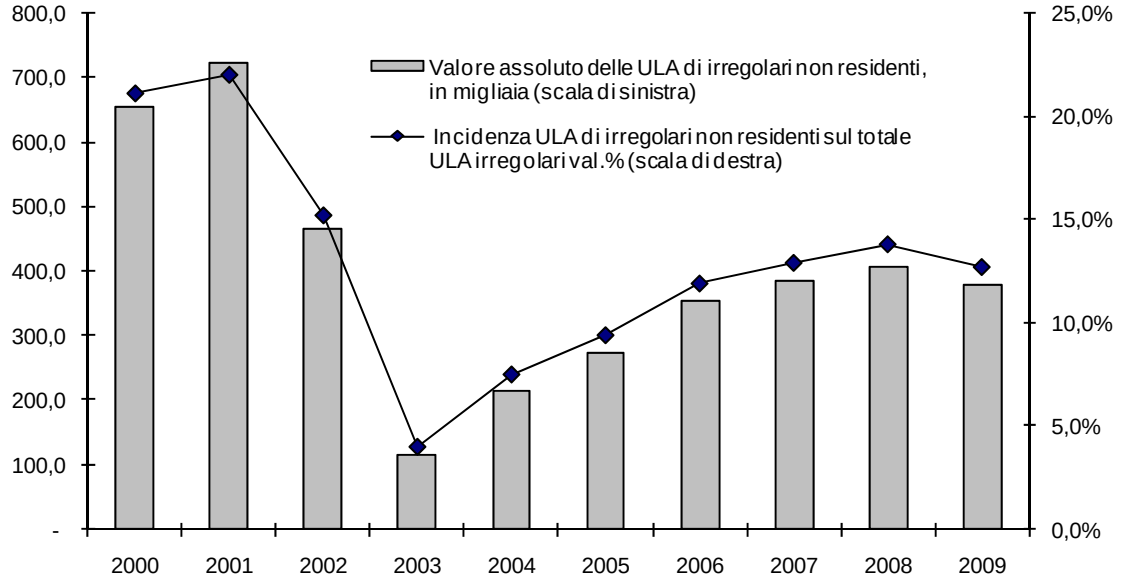
Non è un caso dunque che le misure più recenti che hanno avuto più effetti sul lavoro irregolare sono scaturite da interventi legislativi esterni ai temi strettamente lavoristici. Come era già avvenuto in passato con l'introduzione del sostituto d'imposta o più recentemente con il nuovo regime previdenziale contributivo che hanno modificato comportamenti di fondo nel mercato del lavoro facendo emergere attività non dichiarate e quindi non regolari, la sanatoria delle irregolarità di soggiorno degli stranieri extra-comunitari contenuta nella legge Bossi-Fini del 2002 ha consentito, così, di fatto di far emergere dal lavoro nero circa 650 mila stranieri presenti nel paese e fino a quel momento totalmente clandestini.

Sull'onda di quel provvedimento anche i successivi decreti governativi, con la definizione delle quote di ingresso annuali, hanno costituito per i lavoratori stranieri ulteriori occasioni di passaggio da una condizione di non regolarità ad una condizione di regolarità lavorativa. Mentre l'ultima sanatoria badanti del 2009 ha regolarizzato da sola altri 294 mila lavoratori stranieri.

Gli interventi di sanatoria sono riusciti, però, solo a contenere la crescita del lavoro irregolare degli immigrati e peraltro solo per un periodo limitato. Le logiche sanzionatorie della stessa riforma Bossi-Fini che ha previsto la perdita del permesso di soggiorno in caso di perdita del lavoro hanno, infatti, innescato nel tempo processi di nuova immersione del lavoro straniero facendolo precipitare peraltro in forme di irregolarità sempre più profonde.

Dopo il 2003 anno in cui si è raggiunto il livello minimo di stranieri irregolari con 113 mila ULA ascrivibili agli immigrati, il numero di lavoratori stranieri irregolari in Italia ha ripreso, così, a crescere tanto da arrivare a 407 mila unità nel 2008. Soltanto nel 2009 grazie agli effetti della sanatoria straordinaria delle badanti si è registrata una prima inversione di tendenza scendendo a 377 Mila Ula irregolari riferibili agli stranieri.

Unità di lavoro degli stranieri non regolari e non residenti nel periodo 2000-2009



Fonte: Elaborazione Ares 2.0 su dati ISTAT 2010

2 Il profilo dell'irregolarità: un'analisi per settore, territorio e categoria socio-professionale

La straordinaria capacità adattiva del lavoro irregolare italiano spiega anche l'accentuato dimorfismo e la accentuata variabilità territoriale che lo caratterizza. Questa circostanza, tenuto anche conto della natura intrinsecamente opaca e sfuggente di questo fenomeno, lo ha reso molto difficile da definire, rappresentare e classificare.

Pur rimanendo nel perimetro definitorio proposto dalle fonti istituzionali secondo cui è non regolare quella prestazione lavorativa che non rispetta la normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabile direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative, è possibile identificare una pluralità di fattispecie di irregolarità che vanno dalle prestazioni lavorative vere e proprie svolte non rispettando la normativa vigente, alle attività occasionali svolte da chi si dichiara inattivo ed i lavori effettuati dagli stranieri non residenti e non regolari, come pure, quelle attività ulteriori rispetto alla principale, non dichiarate alle istituzioni fiscali e/o previdenziali, fino a tutte le diverse forme di irregolarità parziale (il cosiddetto lavoro grigio), in genere connesse al ridotto pagamento dei contributi, alla pratica della retribuzione fuori busta, all'utilizzo irregolare di contratti di prestazione d'opera. E quindi evidente che, da un punto di vista più strettamente giuridico ma anche di analisi macro e micro economica, nella

fattispecie del lavoro irregolare rientrano non solo le attività non dichiarate ma anche quelle attività regolarmente dichiarate attraverso le quali, tuttavia, si dissimulano situazioni irregolari con un effetto diretto in termini di minori costi e oneri del lavoro.

Nel lavoro irregolare rientrano così formali rapporti di collaborazione a progetto che dissimulano, in realtà, una prestazione di fatto ascrivibile al lavoro subordinato standard, o attività lavorative effettivamente svolte e remunerate (in nero) non previste dallo specifico contratto stipulato, come accade ad esempio nel caso di un lavoratore con contratto part-time utilizzato però a tempo pieno.

Allo stesso modo, si incorre in fenomeni di lavoro irregolare anche quando non siano stati corrisposti i minimi contrattuali, o quando siano stati corrisposti compensi "in nero", fuori dalla busta paga, per maggiorazioni della retribuzione previste per il lavoro straordinario o per emolumenti previsti come accessori dai contratti collettivi nazionali di riferimento.

2.1 I settori del sommerso

Continuando in questo esercizio di rappresentazione del dimorfismo del fenomeno, una variabile di analisi certamente importante è quella settoriale. I dati Istat disponibili su 30 settori di attività economica (corrispondenti alla classificazione NACE-Rev.1.1) tracciano infatti una evidente divergenza settoriale per dimensioni e diffusione dell'irregolarità.

A questo riguardo, l'agricoltura è tradizionalmente il settore con la maggiore incidenza di unità di lavoro non regolari, con un tasso di irregolarità addirittura in aumento dal 20,9 per cento del 2001 al 24,5 per cento del 2009.

Il settore agricolo penalizzato da una filiera che appare sempre più sbilanciata dal lato della distribuzione e incapace di sostenere i prezzi alla produzione riesce a sopravvivere sempre più spesso fruendo della manodopera immigrata irregolare o addirittura clandestina a bassissimo costo. In alcune aree del paese e soprattutto del mezzogiorno la grande disponibilità di lavoro immigrato costituisce un vero e proprio esercito agricolo di riserva non in grado di trattare sul salario e sulle condizioni di lavoro, e costituisce oramai una componente strategica e complementare del mercato del lavoro agricolo.

L'irregolarità agricola al Nord anche in un contesto produttivo più solido scaturirebbe invece dalla ridotta disponibilità di manodopera nazionale e dal razionamento dell'offerta di lavoro extracomunitario per effetto delle quote di legge troppo basse relative al personale straniero da inserire legalmente, il che

finirebbe anche in quei contesti più solidi per alimentare una domanda di lavoro irregolare extracomunitario.

Nell'ambito agricolo incide poi sul lavoro irregolare la facilità di ricorrere alle misure di protezione del reddito sotto forma di indennità di disoccupazione, senza una effettiva azione di controllo e sanzione. Questa situazione ha generato una ampia casistica di comportamenti opportunistici e distorsivi, quando non vere e proprie strategie fraudolente e criminali.

Per quanto riguarda invece il settore industriale siamo in presenza di una componente dell'economica che registra il minor tasso di irregolarità. L'industria in senso stretto è coinvolta solo marginalmente dal fenomeno del lavoro non regolare, con un'incidenza che nel periodo 2001-2009 si è mantenuta intorno al 4 per cento.

Nell'ambito dell'industria in senso stretto emerge una più forte esposizione al rischio sommerso nel settore tessile, abbigliamento e calzature dove peraltro compare ormai anche una dimensione etnica imprenditoriale. In questi settori la necessità di puntare alla specializzazione della manodopera, quale fattore di competitività, almeno sino al periodo di rilevazione Istat sostanzialmente pre-crisi, non è ancora emersa con forza, continuando questo tipo di imprese a impostare strategie di competitività produttiva sul contenimento del costo del lavoro da perseguire anche attraverso l'utilizzo di lavoro irregolare.

Il lavoro irregolare industriale nei settori della meccanica, lavorazione mobili, chimica ed energia è invece ormai a livelli minimi e si configura al più sotto forma di parziale irregolarità come il ricorso al fuoribusta, a sotto dichiarazioni ed all'utilizzo improprio dei contratti di lavoro flessibili.

Laddove la specializzazione del lavoro è strategica e quindi in quei contesti più industrializzati e più competitivi, le forme di irregolarità sono finalizzate, quindi, principalmente ad incentivare e fidelizzare il lavoratore. La pratica del fuoribusta, ovvero il pagamento di straordinari ed incentivi in nero, diventa una delle principali forme di irregolarità.

La crisi in atto, i cui effetti devono ancora essere misurati, starebbe determinando nuove strategie di irregolarità allo scopo di mantenere le risorse professionali strategiche per l'impresa il più possibile all'interno dell'azienda e allo stesso tempo ridurre il più possibile il costo del lavoro. La messa in cassa integrazione o in mobilità e l'utilizzo in nero del lavoratore appaiono prassi relativamente diffuse e non di rado accettate dagli stessi lavoratori che possono beneficiare di un doppio reddito.

Passando alle costruzioni, si torna su livelli di irregolarità significativi, l'incidenza ancorché in diminuzione per effetto soprattutto degli interventi di regolarizzazione degli stranieri e all'inasprimento delle sanzioni nonché alla diffusione di strumenti di controllo bilaterale come il Durc, resta ancora decisamente elevata, è ancora superiore al 10%.

Anche sul settore edile pesano gli effetti distorsivi prodotti dagli abusi sul sistema degli ammortizzatori sociali, anche se la componente più estesa è quella della manodopera straniera che per una parte rilevante non avendo il permesso di soggiorno subisce una condizione di irregolarità che in molti casi assume forme estreme pari a quelle evidenziate in agricoltura.

Secondo molti esperti del settore, l'irregolarità scaturisce per una sua parte importante anche per effetto delle distorsioni che introduce il sistema degli appalti e dei subappalti al massimo ribasso alimentati anche dai criteri di aggiudicazione delle commesse pubbliche.

Le imprese appaltatrici meno esposte al rischio sommerso, acquisiscono così servizi tramite subappalti affidati ad "imprese satellite" che scaricano soprattutto in termini di irregolarità sul lavoro i vantaggi economici offerti al committente con i sostenuti ribassi.

Nella catena dei subappalti le attività si polverizzano fino al lavoro individuale, formato da squadre di cottimisti che operano nella più completa informalità ed irregolarità facendo lavorare a loro volta come bassa manovalanza lavoratori immigrati totalmente irregolari impossibilitati a contrattare condizioni di lavoro decenti.

Infine, come già osservato il settore dei Servizi è l'ambito dove il fenomeno del lavoro non regolare si concentra in misura maggiore. Il tasso di irregolarità complessivo pari al 13,7% nel 2009 appare comunque sostanzialmente stabile dal 2003, ma va segnalata una forte variabilità interna a seconda dei comparti.

Alberghi, pubblici esercizi, Trasporti e comunicazioni presentano valori di irregolarità decisamente più elevati della media con tassi attorno al 30%. I Servizi domestici presso famiglie e convivenze arrivano addirittura ad una irregolarità del 50%.

Nel terziario tuttavia per valutare l'incidenza effettiva nei diversi settori andrebbe esclusa l'occupazione impiegata nella Pubblica amministrazione e negli enti pubblici. Il tasso di irregolarità nel 2009 senza la quota di addetti della Pa, esente dai fenomeni di irregolarità classificati dall'Istat, sarebbe, infatti, decisamente più alto passando dal 13,7% al 17,4%.

Secondo le ultime ricerche di campo (Ires-Isfol 2010) la crisi starebbe continuando ad approfondire e ad accentuare la dinamica dei fenomeni di terziarizzazione e scomposizione delle filiere produttive tradizionali parcellizzando il mercato del lavoro in un numero crescente di rapporti individuali prefigurando una nuova crescita del lavoro irregolare.

I fenomeni di precarizzazione estesi oggi anche a settori del terziario considerati tradizionalmente più solidi come la grande distribuzione, dopo essersi ampiamente diffusi nei servizi più tradizionali di magazzinaggio, facchinaggio, imballaggio e trasporto, logistica, pulizie, starebbero già configurando ipotesi di nuova irregolarità. Sempre la crisi ha ampliato la presenza di fenomeni distorsivi e abusi come quelli perpetrati dalle cooperative "spurie" che utilizzano soci lavoratori, molto spesso immigrati senza alcun diritto né nella gestione societaria né rispetto alle tutele tipiche del lavoro dipendente, o da associazioni che offrono servizi per il tempo libero, lo sport, il wellness, ma anche servizi di ristorazione e bar e nei viaggi e turismo, beneficiando dello schermo no profit e quindi della possibilità di utilizzare lavoro volontario sottraendosi a qualunque obbligo giuslavoristico.

Peso delle unità di lavoro non regolari per settore (in %)

ATTIVITA' ECONOMICHE	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	**20,9**	**18,3**	**22,1**	**22,7**	**23,9**	**24,5**	**24,5**
Agricoltura, caccia e silvicoltura	20,5	17,9	21,8	22,3	23,5	24,0	….
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	30,3	27,1	29,6	31,7	31,6	34,2	….
INDUSTRIA IN SENSO STRETTO	**4,6**	**3,8**	**3,8**	**3,8**	**3,9**	**4,0**	**4,4**
Estrazione di minerali	*5,5*	*5,3*	*4,9*	*4,6*	*4,6*	*4,5*	….
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	*5,6*	*4,7*	*4,8*	*4,9*	*4,9*	*5,0*	….
Industrie tessili e dell'abbigliamento	*9,5*	*8,3*	*8,7*	*9,0*	*9,3*	*9,7*	….
Industrie conciarie, prodotti in cuoio, pelle e similari	*6,0*	*3,8*	*4,4*	*4,6*	*4,5*	*4,8*	….
Industria del legno e dei prodotti in legno	*8,4*	*7,2*	*7,0*	*7,0*	*7,0*	*7,3*	….
Fabbricazione della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria	*5,5*	*4,9*	*4,3*	*4,3*	*4,2*	*4,4*	….
Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari	*4,6*	*5,5*	*4,3*	*5,0*	*5,3*	*5,0*	….
Fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali	*4,3*	*4,5*	*3,9*	*3,9*	*4,6*	*5,0*	….
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	*3,9*	*2,9*	*2,9*	*2,9*	*2,9*	*2,9*	….
Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	*7,7*	*6,6*	*6,7*	*6,6*	*7,1*	*7,9*	….
Produzione di metalli e fabbricazione di prodotti in metallo	*2,6*	*1,4*	*1,4*	*1,5*	*1,5*	*1,5*	….
Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici, compresi la riparazione e la manutenzione	*2,4*	*2,1*	*2,3*	*2,5*	*2,4*	*2,3*	….
Fabbricazione di macchine elettriche e di apparecchiature elettriche ed ottiche	*1,5*	*1,4*	*1,7*	*1,8*	*1,9*	*1,8*	….
Fabbricazione di mezzi di trasporto	*2,2*	*2,5*	*2,3*	*2,4*	*2,4*	*2,1*	….
Altre industrie manifatturiere	*5,2*	*3,8*	*3,8*	*4,0*	*3,9*	*4,2*	….
Produz. e distribuz di energia elet., gas, vapore, acqua calda	*1,0*	*1,1*	*0,7*	*0,7*	*0,7*	*0,8*	….
COSTRUZIONI	**15,7**	**11,2**	**11,0**	**11,3**	**10,1**	**9,8**	**10,5**
SERVIZI	**15,8**	**13,5**	**13,8**	**13,7**	**13,5**	**13,5**	**13,7**
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	19,7	18,4	19,0	18,5	18,0	18,0	18,7
Commercio all'ingrosso, al dettaglio e riparazioni	*9,6*	*7,2*	*7,2*	*7,3*	*7,2*	*7,3*	….
Alberghi e pubblici esercizi	*37,8*	*35,0*	*35,7*	*32,3*	*29,9*	*29,4*	….
Trasporti e comunicazioni	*27,1*	*28,6*	*29,4*	*30,5*	*30,9*	*30,8*	….
Intermediaz. Monet. e finanz.; attività immob. ed imprenditoriali	10,4	10,1	9,0	8,9	8,9	9,1	9,9
Intermediazione monetaria e finanziaria	*2,6*	*3,3*	*3,6*	*3,7*	*3,8*	*3,7*	….
Attività immob, noleggio, attività professionali ed imprenditoriali	*12,3*	*11,6*	*10,2*	*10,0*	*10,1*	*10,2*	….
Altre attività di servizi	14,5	10,2	11,1	11,3	11,4	11,3	10,6
Pubblica amministrazione e difesa	-	-	-	-	-	-	….
Istruzione	*6,4*	*6,6*	*6,5*	*6,8*	*6,9*	*6,8*	….
Sanità e altri servizi sociali	*3,9*	*3,0*	*2,9*	*2,8*	*2,8*	*2,9*	….
Altri servizi pubblici, sociali e personali	*15,8*	*11,1*	*10,5*	*11,0*	*11,0*	*10,9*	….
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	*77,8*	*49,1*	*53,4*	*52,9*	*51,8*	*50,3*	….
TOTALE	**13,8**	**11,6**	**12,0**	**12,0**	**11,9**	**11,9**	**12,2**

Fonte: Elaborazione Ares 2.0 su dati ISTAT 2010

2.2 La declinazione territoriale del lavoro irregolare

Anche sul fronte territoriale il lavoro irregolare in Italia assume osservati caratteristiche e incidenze profondamente diverse, confermando la consueta

variabilità territoriale e soprattutto il dualismo Nord-Sud che si osserva rispetto alla declinazione di tutti i fenomeni economici e sociali che interessano il paese.

Scorrendo i dati relativi alle Unità di lavoro irregolari per settore e ripartizione geografica (rilasciati a gennaio 2011) e aggiornati al 2008, come pure i dati sulle unita di lavoro irregolari per regione per il totale dell'economia si manifesta immediatamente la forte esposizione del Mezzogiorno al fenomeno in confronto al resto del paese considerando soprattutto il settore industriale, sia in senso stretto che riferito alle costruzioni, dove la distanza tra macro aree appare siderale con i tassi del sud anche 6 o più volte superiori a quelli registrati al Nord e al Centro. Allo stesso modo anche nel settori dei servizi il tasso di irregolarità del Mezzogiorno è visibilmente superiore a quello delle aree del Centro Nord.

Più in dettaglio partendo dal settore primario si nota come l'agricoltura rappresenti in realtà l'unico comparto che presenta una certa omogeneità della dimensione del sommerso con riferimento alle ripartizioni territoriali. Al Sud dove il tasso complessivo raggiunge nel 2008 il 25% con punte estreme (con dati riferiti al 2005) in Campania (31%) e Calabria 29%, costituisce parimente un formidabile bacino di irregolarità anche al Nord dove la sua diffusione si attesta al 25% ed al Centro dove il livello scende al 22%.

Va però precisato che nonostante una sostanziale omogeneità dei livelli, è il Sud l'area del paese dove le analisi qualitative mettono a fuoco aspetti dell'irregolarità del lavoro agricolo a tratti estremi che arrivano nei casi più gravi a sovrapporsi con fenomeni di illegalità e criminalità vera e propria.

Come evidente dalla tabella, sul fronte dei comparti manifatturieri si registra invece una rilevante eterogeneità rispetto alla diffusione del fenomeno. Infatti, nell'Italia del Centro nord l'irregolarità nell'industria in senso stretto sembra assumere valori più vicini a quelli dell'Europa renana che alle economie del mediterraneo, mentre il Sud raggiunge livelli ragguardevoli stimati nel 13%.

Anche i profili del lavoro irregolare nell'edilizia si distinguono rispetto alla variabile geografica con il Nord Est al 3%, Nord Ovest al 7%, per poi aumentare al 7,8%, al Centro e crescere ancora di più al Sud con una media pari al 18,6%.

Infine, sebbene i tassi di irregolarità presentino una maggiore esposizione del Sud con una incidenza dell'irregolarità nel terziario che raggiunge il 18,4%, nel Nord Ovest la quota di unità di lavoro irregolari nei servizi si attesta attorno ad un altrettanto allarmante 12,1% mentre al Nord Est ed al Centro il tasso scende leggermente mantenendosi comunque assai elevato con un incidenza dell'11,3%.

Se si passa ad una analisi per regione il dato di eterogeneità geografica diventa ancora più visibile.

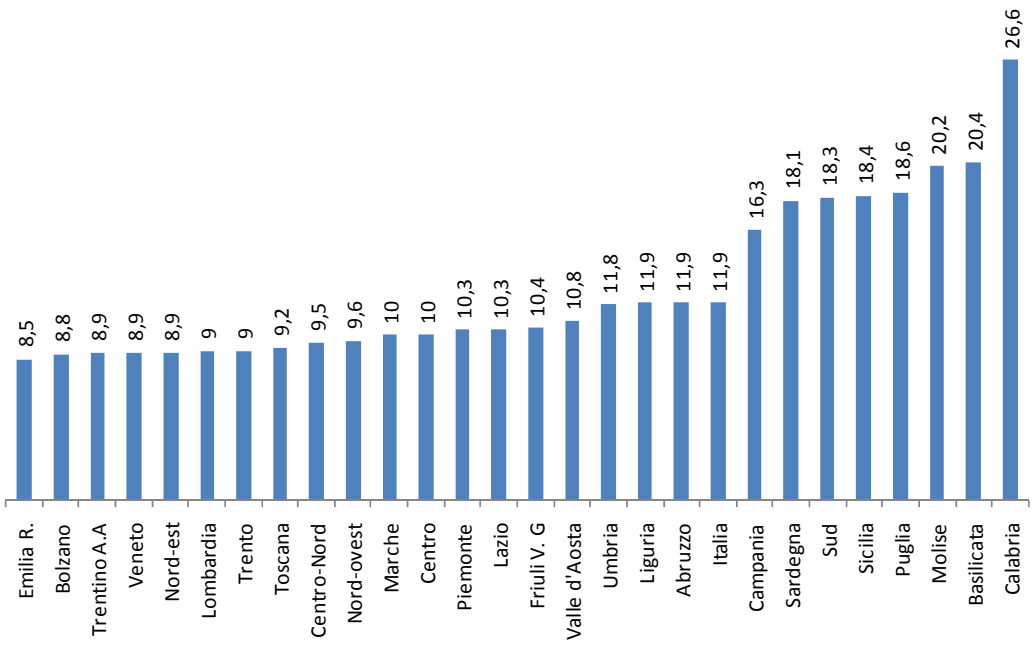
La Calabria guida il gruppo delle regioni con i livelli di irregolarità più alti con una diffusione del fenomeno che ha raggiunto nel 2008 il 26,6 % del totale delle Unità di Lavoro. In una situazione opposta alla Calabria si trovano la Lombardia e l'Emilia Romagna nelle quali l'irregolarità nel 2008 peraltro in crescita rispetto al biennio precedente si attesterebbe rispettivamente tra l'8,5% ed il 9%. All'interno di questa forbice, se si eccettua l'Abruzzo regione cerniera tra il Mezzogiorno ed il centro nord che si attesta su valori identici a quelli della media nazionale pari all'12% per quanto riguarda invece le altre regioni del Sud l'irregolarità va dal 16,3% della Campania fino al 20,4% della Basilicata con valori intermedi in Sicilia, Molise, Puglia e Sardegna

Unità di lavoro irregolari per settore e ripartizione geografica Anno 2008 (% sul tot. Ula)

Ripartizioni geografiche	Agricoltura	Industria in senso Stretto	Costruzioni	Servizi
Nord-ovest	24,8	1,9	6,9	12,1
Nord-est	24,7	1,7	3,0	11,3
Centro	21,8	3,2	7,8	11,3
Mezzogiorno	25,0	12,9	18,6	18,4
Italia	24,5	4,0	9,8	13,5

Fonte: Elaborazione Ares 2.0 su dati ISTAT 2010

Unità di lavoro irregolari per regione. Anno 2008 (% sul tot. unità di lavoro)



Fonte: Elaborazione Ares 2.0 su dati ISTAT 2010

3.Lavoro sommerso: un fenomeno che aggredisce principalmente le categorie più deboli del mercato del lavoro

Il sommerso modifica i rapporti economici nei sistemi produttivi e prima ancora le relazioni tra chi offre e domanda lavoro creando uno svantaggio immediato per prestatori di lavoro a cui generalmente vengono sottratti, diritti, tutele, reddito disponibile, nonché reddito differito sotto forma di pensioni.

Il sommerso alimenta la concorrenza sleale tra le aziende e innesca veri e propri fenomeni di dumping sociale che, soprattutto nelle economie sovranazionali europee sempre più interrelate, oggi finiscono per investire direttamente anche i rapporti tra gli stati e la sostenibilità dei vincoli di finanza pubblica.

L'irregolarità crea naturalmente vantaggi in termini di riduzione di costi per il datore di lavoro, ma può, in realtà, creare vantaggi anche per quei lavoratori che mantenendo inalterate le loro garanzie e tutele di base sul lavoro possono sottrarre a tassazione somme in nero per lavori non dichiarati altrimenti da assoggettare al fisco; situazione che tende a verificarsi soprattutto in quei contesti più avanzati, dove la specializzazione del lavoro assume valore strategico[7].

7 La crisi in atto, i cui effetti sul sommerso devono in realtà ancora essere compiutamente misurati, potrebbe perciò portare ad accentuare almeno nei segmenti occupazionali più forti un modello di sommerso finalizzato a ridurre il più possibile il costo del lavoro mantenendo le risorse professionali strategiche per l'impresa il più possibile all'interno dell'azienda. In tempo di crisi sovra-dichiarazioni delle spese di trasferta, falsi rimborsi

All'opposto per le coorti più deboli del mercato del lavoro, perché esprimono competenze ed esperienza professionale non strategica, o perché attive in regioni e aree del paese economicamente più deboli o in imprese meno strutturate e maggiormente esposte alla crisi o alle dinamiche della globalizzazione, o ancora perché appartengono a quelle categorie sociali che nel contesto lavorativo faticano di più ad inserirsi si pone il problema di un sistema di irregolarità esclusivamente subite dai lavoratori.

In questo contesto rispetto al quale il lavoro irregolare scaturisce da una condizione di necessità dei prestatori, le irregolarità nel lavoro assumono così forme diverse in un crescendo di gravità che, come abbiamo visto all'inizio del capitolo, va dalla dissimulazione di attività alle dipendenze sotto forma di prestazioni a progetto o autonome, ai sotto inquadramenti o alle doppie buste paga a svantaggio del prestatore di lavoro, sino alle modalità di lavoro nero vero e proprio per arrivare a forme di sfruttamento ancora più odioso verso chi non avendo tutele è costretto a lavorare in nero e ad accettare salari e condizioni davvero minime, talvolta anche sotto i livelli della mera sussistenza, come accade per i lavoratori migranti privi di permesso di soggiorno in alcuni contesti di lavoro agricolo marginale o nell'ambito di imprese manifatturiere di origine etnica.

In altri termini, al di là degli aspetti settoriali e territoriali, che come abbiamo visto spiegano largamente le dinamiche complessive del sommerso nel sistema economico, il rischio di incorrere nel sommerso di necessità, che rappresenta anche sulla base delle classificazioni Istat la tipologia di sommerso prevalente, è necessariamente diverso a seconda delle categorie di occupati interessati al fenomeno ampliandosi e approfondendosi per alcune tipologie di lavoratori in condizioni di maggiore svantaggio o maggiore debolezza occupazionale, sui quali si scaricano le irregolarità più gravi, ovvero le forme estreme di precarietà o il nero tout court e rischi maggiori connessi all'insicurezza sul lavoro.

A questo riguardo, per individuare i soggetti più esposti al rischio di lavoro irregolare di necessità occorre comprendere prima di tutto quali componenti o categorie di lavoratori evidenziano condizioni di svantaggio occupazionale in senso lato, e quindi una bassa partecipazione al lavoro e una carenza di posizioni di lavoro.

---

realizzati anche con l'ausilio di nuovi strumenti di pagamento come ad esempio i poste pay o altre carte di pagamento attraverso le quali si mettono a disposizione dei lavoratori disponibilità liquide aziendali per spese personali che vengono ricondotte sotto la contabilità aziendale come costi e oneri diversi di gestione, fanno il paio con misure più drastiche come la pratica dell'utilizzo in nero del lavoratore in cassa integrazione o in mobilità trovando non di rado una tolleranza degli stessi lavoratori che in questo modo possono beneficiare anche di un incremento di reddito (Ires-Isfol 2010).

Ovviamente, inattività e disoccupazione offrono, in tutta evidenza un'indicazione immediata in merito alla presenza di una quota elevata di popolazione attiva esclusa dai circuiti socialmente ed economicamente "sani" di partecipazione alla produzione e distribuzione del reddito attraverso il lavoro e quindi esposta al rischio di incorrere in lavoro irregolare.

Una chiara evidenziazione dei legami tra inclusione occupazionale e sommerso scaturisce quindi dall'esame delle correlazioni sempre evidenti tra tasso di irregolarità e tasso di disoccupazione nelle sue diverse componenti come pure tra tasso di irregolarità e tasso di inattività.

La correlazione sommerso / esclusione ovviamente non stupisce ma vale la pena osservare che sono proprio gli indicatori ufficiali dell'occupazione/disoccupazione che rappresentano meglio la dimensione di inclusione sociale, intesa come partecipazione (o mera volontà di partecipazione nel caso di disoccupazione) al lavoro in condizioni legalmente e contrattualmente considerate regolari.

E' possibile approfondire questo approccio per individuare specifiche componenti più esposte al rischio sommerso analizzando quindi la correlazione degli indicatori Istat di irregolarità con le variabili socio economiche che descrivono il mercato del lavoro soprattutto rispetto ai soggetti più deboli, così da valutare in che misura il fenomeno del lavoro irregolare sia direttamente relazionato (o inversamente relazionato) con gli indicatori di esclusione (o di inclusione) dal mercato del lavoro di differenti gruppi di lavoratori tradizionalmente in condizioni di svantaggio occupazionale[89] : ovvero in primo luogo le donne, i giovani e gli immigrati.

A queste ampie categorie possono essere poi associate categorie più specifiche in particolare quelle che normativamente sono ricondotte direttamente all'area dello svantaggio al fine ad esempio di indirizzare specifiche iniziative di welfare to work o altri benefici come ad esempio le categorie individuate sulla base del Regolamento (CE) n. 800/2008 in base al quale viene definito lavoratore svantaggiato chiunque rientri in una delle seguenti categorie:

---

[8] La conciliazione tra responsabilità familiari e partecipazione al mercato del lavoro resta un problema che ricade principalmente sulla componente femminile dell'offerta di lavoro: di fatto il lavoro di cura familiare e parentale, che grava soprattutto sulle donne, riduce il tempo da dedicare al lavoro remunerato, ma, soprattutto, la ristretta cerchia di attività che possono essere prese in considerazione dalle donne, in termini di orari e anche di tempi di spostamento, indebolisce la posizione di queste ultime sul mercato del lavoro. Il risultato è che, in assenza di correttivi in grado di favorire la partecipazione femminile, viene meno la possibilità stessa per molte donne di accedere o permanere nei circuiti di lavoro legalmente e contrattualmente contemplati come regolari o ammissibili

[9] L'analisi della correlazione ha l'obiettivo di stabilire se esiste un'associazione fra variabili e di misurarne l'intensità. Si dice che tra due o più variabili vi è un'associazione quando si manifesta una sistematicità tra i valori da esse assunte.

- chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi;
- chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3);
- lavoratori che hanno superato i 50 anni di età;
- adulti che vivono soli con una o più persone a carico;
- lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
- membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.
- Al comma 19, la Comunità Europea dà un'ulteriore specifica rispetto alla categorizzazione dello svantaggio e definisce per la prima volta in via formale il "lavoratore molto svantaggiato" come il lavoratore senza lavoro da almeno 24 mesi.

La tabella restituisce il quadro delle correlazioni tra tasso di irregolarità e alcune variabili chiave del lavoro e del disagio sociale prendendo in considerazioni categorie di svantaggio più ampie di quelle elencate dalla norma citata a partire dalle donne, dai giovani e dagli immigrati.

L'analisi delle correlazioni permette di valutare lo stretto legame tra condizione di svantaggio occupazionale generico e irregolarità e di traslare le considerazioni verso categorie più specifiche come quelle indicate appunto dal regolamento Ue.

In primo luogo emerge così un elevato valore della correlazione tra irregolarità e incidenza percentuale delle famiglie senza occupati sul totale delle famiglie.

Anche il tasso di inattività giovanile 2009 nelle due classi 15-24 anni e 25-34 anni appare significativamente correlato all'irregolarità come pure statisticamente significativa la correlazione tra tasso di irregolarità con il tasso di disoccupazione 15-24 anni.

Allo stesso modo anche la correlazione inversa molto rilevante tra irregolarità e tasso di occupazione femminile 15-64 sta ad indicare che più il sistema occupazionale è inclusivo rispetto alla componente del lavoro femminile minore è il rischio per i lavoratori di incorrere in lavoro irregolare.

Significativo infine il dato sulla correlazione inversa tra irregolarità e quota di stranieri sulla popolazione residente totale ad indicare che quanto più il sistema occupazionale offre garanzie occupazionali e di inserimento legale agli stranieri che implica la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno e poi di prendere la residenza, minore è la presenza di occupati irregolari.

Anche l'esame del diagramma a dispersione costruito sulla base della correlazione tra dati regionali e dati sulla partecipazione al lavoro evidenzia la forte associazione tra le variabili che influiscono sulla partecipazione al lavoro e l'irregolarità.

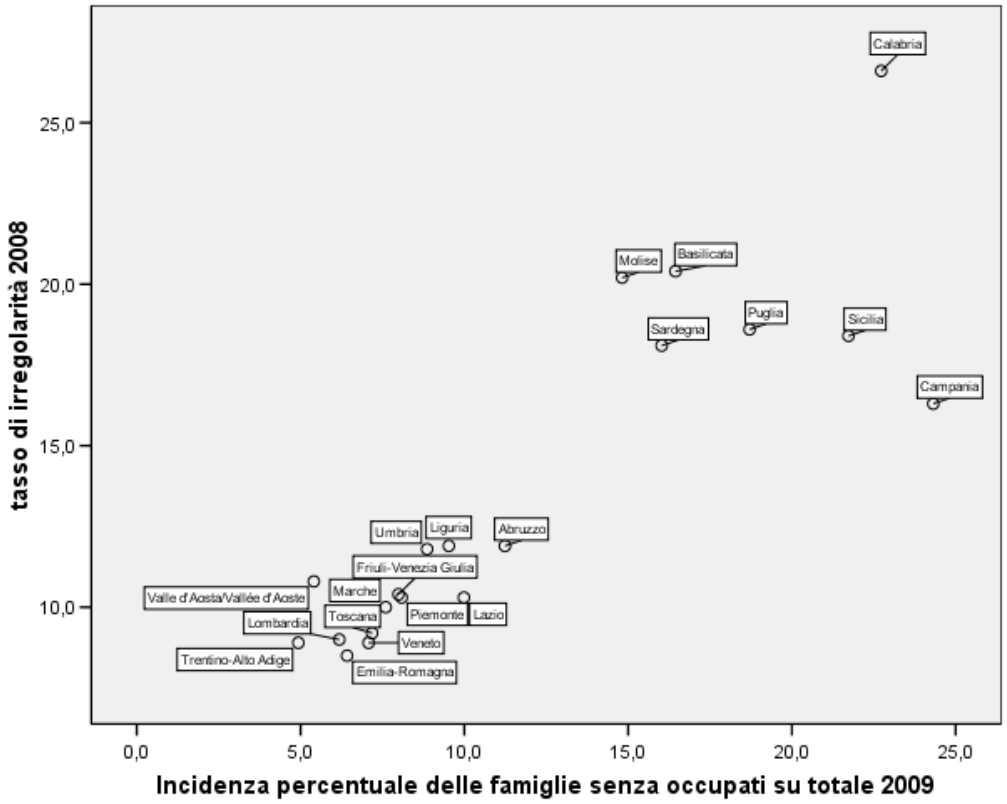
Precisamente, attraverso i dati riportati nella figura che segue si può affermare che se in generale all'aumentare del tasso di disoccupazione e all'aumentare del tasso di inattività aumenta il tasso di irregolarità relativo al totale dell'economia, nelle regioni in cui il tasso di inattività e di disoccupazione sono maggiori e dove la percentuale di famiglie senza occupati sono più elevate il tasso di irregolarità appare sensibilmente più alto.

Principali correlazioni tra tasso di irregolarità e Indicatori del mercato del lavoro (2009)

Tasso di inattività 15-64	0,879	Tasso di occupazione 55 anni e oltre	-0,377
Tasso di inattività 25 – 34	0,876	% occupati con Diploma	-0,533
% famiglie senza occupati su tot.	0,874	tasso occupaz. 15-64 anni con Lic. elementare	-0,576
Tasso di inattività 45 – 54	0,864	Tasso occupaz. 15-64 anni con Licenza media	-0,828
Tasso di inattività 35 – 44	0,855	Tasso di occupazione 15 – 24	-0,843
Tasso di inattività 15 - 24	0,840	Tasso occupazione femminile 15-64	-0,856
Tasso di disoccupazione 25 anni e oltre	0,822	Tasso di occupazione 35 - 44 anni	-0,858
Tasso di disoccupazione totale	0,809	Tasso di occupazione 45 - 54 anni	-0,863
Tasso di disoccupazione maschile	0,809	% stranieri sulla popolazione residente	-0,869
Tasso di disoccupazione femminile	0,804	Tasso di occupazione 15-64 anni	-0,879
Tasso di disoccupazione 15-24 anni	0,745	Tasso di occupazione 25 - 34 anni	-0,885
% occupati con Licenza elementare	0,682	Tasso occupazione 15-64 anni con Laurea	-0,888
Tasso di inattività 55 anni e oltre	0,318	Tasso di occupazione 15-64 anni con Diploma	-0,891
% occupati con Licenza media	0,230	Tasso occupazione maschile 15-64	-0,906
Percentuale di occupati con Laurea	0,015		

Fonte Elaborazione Ares 2.0 su dati Istat 2010 e 2011

Andamento congiunto tra tasso di irregolarità e % famiglie senza occupati per regione



Fonte Elaborazione Ares 2.0 su dati Istat 2010 e 2011

3.1 Alcune evidenze empiriche rispetto alle categorie tradizionali di soggetti svantaggiati dal punto di vista occupazionale

Le donne

Come osservato la componente femminile degli indicatori di disoccupazione/occupazione, evidenzia un'alta correlazione diretta/inversa con il fenomeno del lavoro irregolare.

Più che in altri Paesi europei, in Italia, al di la di fattori culturali di fondo la conciliazione tra responsabilità familiari e partecipazione al mercato del lavoro resta un problema che ricade principalmente sulla componente femminile dell'offerta di lavoro: il lavoro di cura familiare e parentale che grava soprattutto sulle donne riduce il tempo da dedicare al lavoro remunerato indebolendone la posizione delle donne sul mercato del lavoro.

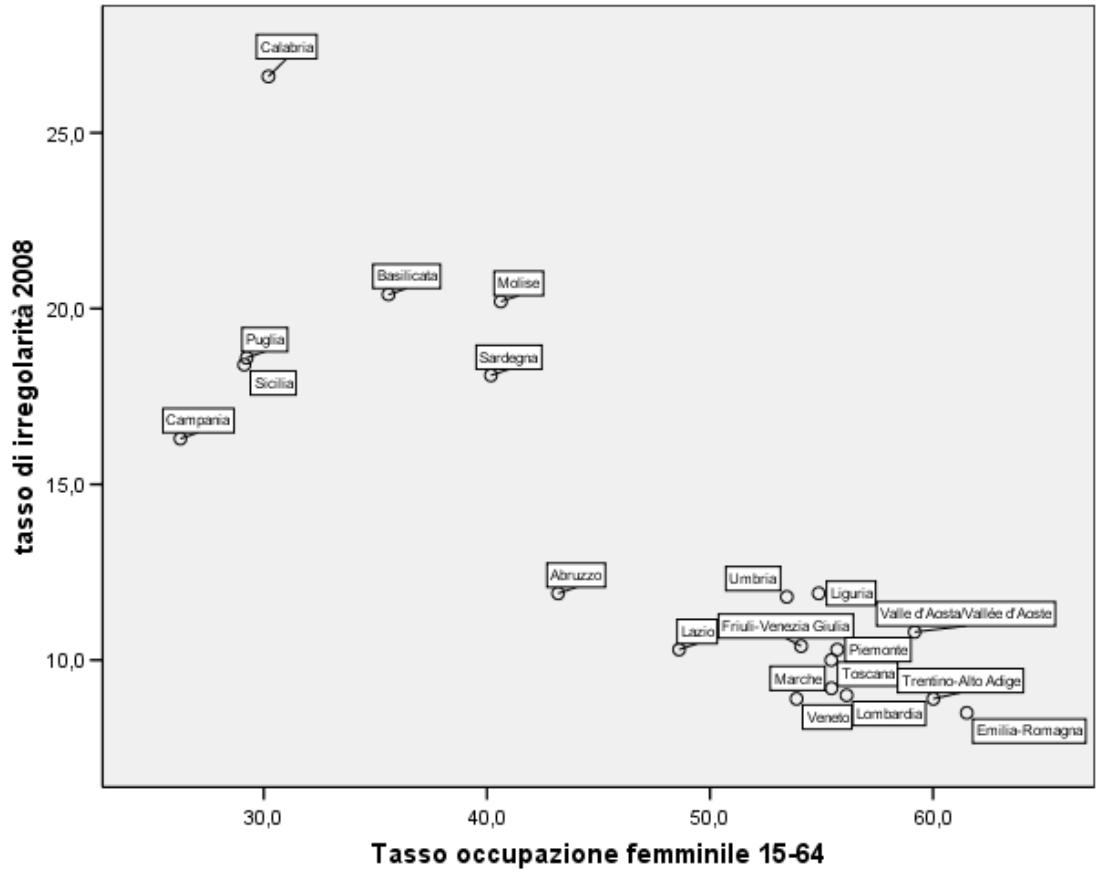
Il risultato è che, in assenza di correttivi in grado di favorire la partecipazione femminile, viene meno la possibilità stessa per molte donne di accedere o

permanere nei circuiti di lavoro legalmente e contrattualmente contemplati come regolari o ammissibili.

L'alto coefficiente di correlazione tra il tasso di irregolarità e di disoccupazione femminile (+0,8), sta a significare (utilizzando un modello di regressione dove si ipotizza il tasso di irregolarità come la variabile dipendente dal tasso di disoccupazione femminile) che la variabilità del tasso di disoccupazione è in grado di riprodurre l' 80% di quella dell'irregolarità del lavoro.

All'opposto il tasso di occupazione femminile disegna una relazione inversa con il tasso di irregolarità complessivo come si evince chiaramente dall'esame dell'andamento congiunto tra tasso di irregolarità e tasso di occupazione femminile per regione, evidenziato nel Figura che segue.

Andamento congiunto tra tasso di irregolarità e tasso di occupazione femminile per regione



Fonte Elaborazione Ares 2.0 su dati Istat 2010 e 2011

I giovani

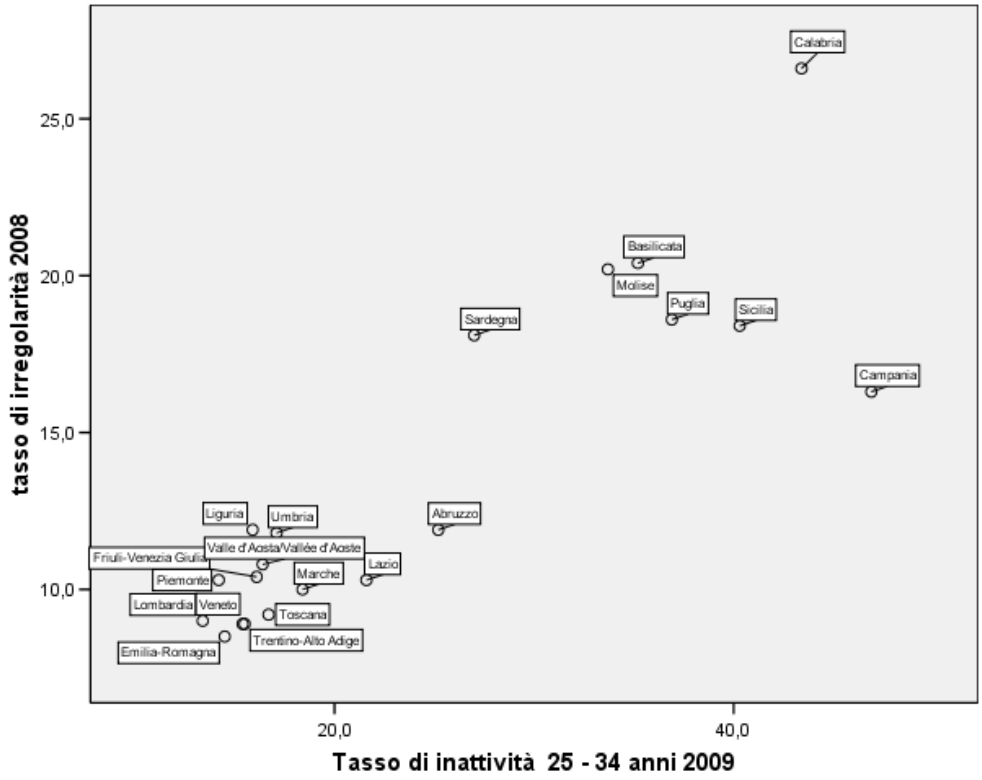
Passando alla componente giovanile dell'offerta di lavoro i dati evidenziati innanzi hanno mostrato come le variabili relative a questo segmento del mercato del lavoro appaiono anch'esse fortemente correlate sia positivamente che negativamente, all'andamento del lavoro irregolare per l'economia in generale.

In linea di massima, all'aumentare del tasso di disoccupazione giovanile aumenta quindi il tasso di irregolarità relativo al totale economia. Per quanto riguarda la correlazione inversa, risultano essere fortemente correlati (quindi con segno negativo) i tassi di occupazione giovanile (25-29 anni) e quelli dell'occupazione femminile giovanile (25-29 anni).

L'osservazione dei dati riferita al 2009 evidenzia come le variabili occupazionali dei giovani dopo i 25 anni continuano ad essere più correlate con i tassi di irregolarità del lavoro rispetto ai giovani sino a 25 anni. In pratica il rischio di essere costretti a prestare lavoro non regolare cresce al crescere dell'età e l'irregolarità si trasforma sempre più in concreta modalità di prestazione, soprattutto quando i giovani cominciano a cercare un'occupazione stabile e fuoriescono dal circuito dell'istruzione.

Nella figura relativa alla fascia di età 25-34 anni, le Regioni vengono invece distribuite considerando congiuntamente il loro tasso di irregolarità totale e il tasso di inattività : come si è visto in precedenza, la correlazione che intercorre fra i due dati è fortemente negativa (-0,876) e, quindi nella sostanza, viene confermata l'ipotesi di base, che evidenzia come nei territori in cui è più bassa la partecipazione giovanile al lavoro, risulti più alto il tasso di irregolarità.

Andamento congiunto tra tasso di irregolarità e tasso di inattività giovanile per regione



Fonte Elaborazione Ares 2.0 su dati Istat 2010 e 2011

Gli immigrati

L'esame delle correlazioni evidenzia dati di particolare interesse anche per quanto riguarda la componente degli stranieri residenti, che si dimostra correlata con gli andamenti del lavoro irregolare.

Se il legame tra immigrazione clandestina ed economia sommersa è per certi versi scontato (poiché per gli immigrati "clandestini" lavorare irregolarmente costituisce l'unica possibilità di sostentamento e per le imprese una facile opportunità per realizzare extraprofitti attraverso forme gravi di sfruttamento), è in un certo senso meno evidente il legame tra lavoro irregolare e numero di immigrati residenti (con permesso di soggiorno regolare) per 1.000 abitanti.

Visto in termini nazionali il fenomeno presenta una correlazione negativa con l'irregolarità: al crescere della presenza di immigrati regolari sulla popolazione residente, diminuisce il tasso di irregolarità del lavoro.

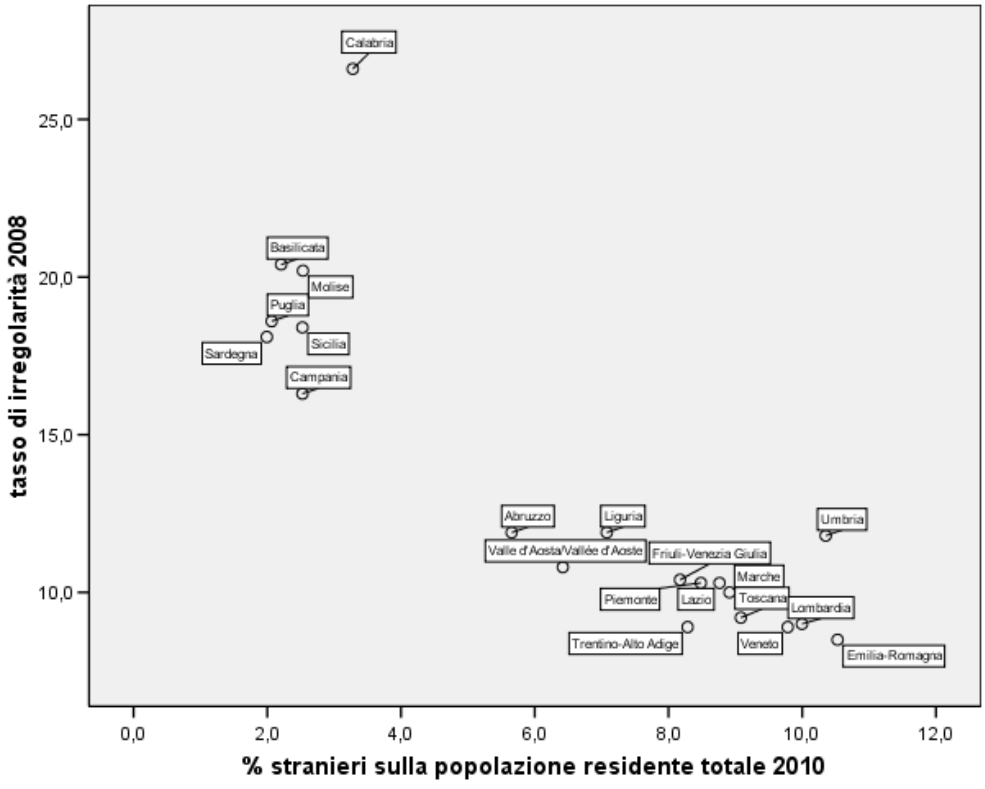
Le sanatorie del 2002 e poi quella del 2009 sugli immigrati come pure i decreti flussi connesse con la capacità di attrazione delle economie regionali più forti e

quindi più "sane" spiegano l'andamento della correlazione laddove è evidente che al crescere degli immigrati regolarmente assunti (attraverso la sanatoria) diminuisce il peso dell'irregolarità e cresce la quota di immigrati con permesso di soggiorno sul totale della popolazione.

Questo andamento sembra valere soprattutto all'interno di una fascia di Regioni geograficamente collocate al Centro e al Nord-Ovest nelle quali la presenza di immigrati sul totale della popolazione è compresa nell'intervallo tra il 5% ed il 12%.

Nelle Regioni del Sud la capacità di attrazione di immigrati regolari è invece più bassa, con una quota di popolazione immigrata che non supera il 3% rispetto alla popolazione residente. In questo caso si evidenzia come nel gruppo di Regioni in esame, vi è anche una correlazione positiva tra lavoro irregolare e quota di immigrati regolari sul totale della popolazione, come a dire che le economie meridionali non sono riuscite a ridurre lo stock di lavoro irregolare immigrato con le sanatorie e non riescono neppure ad offrire occasioni regolari attraendo lavoratori con permesso di soggiorno.

Andamento congiunto tra tasso di irregolarità e % stranieri su totale popolazione per regione



Fonte Elaborazione Ares 2.0 su dati Istat 2010 e 2011

SEZIONE 2 - LE CIFRE SUGLI SVANTAGGIATI NELLE FORZE DI LAVORO

4. Individuazione degli svantaggiati nella rilevazione Istat sulle forze di lavoro

4.1 Definizione europea di "lavoratori svantaggiati"

Nelle definizione di "lavoratore svantaggiato", ci si può utilmente avvalere della normativa europea, che, fissando alcuni "paletti" in funzione dell'ammissibilità degli aiuti di stato, ci aiuta a superare alcune definizioni (forse un tantino formalistiche) che attengono gli indicatori più conosciuti del mercato del lavoro, ad iniziare dal tasso di disoccupazione.

Il Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008[10] definisce (Art. 2, commi 18 e 19) la platea dei "lavoratori svantaggiati" in funzione, appunto, dell'ammissibilità degli aiuti di stato. Le condizioni di svantaggio *ex-post*, che derivano da una condizione di sofferenza conclamata, a livello individuale, nel mercato del lavoro, si individuano in particolare nel:

- non avere un impiego regolare retribuito ("*regular paid employment*") da almeno sei mesi;
- essere senza lavoro da almeno 24 mesi ("lavoratore molto svantaggiato").

Le altre condizioni di svantaggio individuate, che rappresentano invece situazioni potenzialmente "a rischio", sono:

- non possedere (almeno) un titolo di studio di scuola media superiore (ISCED 3);
- avere raggiunto i 50 anni di età;
- vivere soli con una o più persone a carico;
- lavorare in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro, se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
- essere membri di una "minoranza nazionale" con necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso a un'occupazione stabile

Si nota che si tratta, in ultima analisi di caratteristiche individuali, in cui il riferimento

[10] "Regolamento (ce) n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008", in "Gazzetta ufficiale dell'Unione europea", 9 agosto 2008.

ad un territorio particolare è del tutto assente, e quello al settore è introdotto solo con riferimento ai "settori segregati per genere", e comunque mediato da una caratteristica ascrittiva (appartenere al genere sottorappresentato).

Per quanto riguarda l'appartenenza ad una "minoranza nazionale" si è approssimata la condizione ricalcandola sull'esempio delle *minorities*, nei paesi di più antica (del nostro) storia migratoria (e con diverse politiche di concessione della cittadinanza) i gruppi discendenti dagli immigrati non-europei ed anche, nelle colonie di popolamento, dai *natives*. In concreto, si è proceduto utilizzando la variabile della cittadinanza (Italiana, Altra UE, Non UE).

Per quanto riguarda i "settori segregati per Genere" (=con disparità superiore al 25%) e "vivere soli con persone a carico" si è scelto di tener conto del Genere e della situazione familiare utilizzando nelle elaborazioni statistiche la situazione familiare semplificata declinata per genere, in cui è presente la figura del "monogenitore".

Il citato Regolamento del 2008 riduce la soglia temporale dello svantaggio (in precedenza fissata a 12 mesi, e a 6 solo per i giovani con meno di 25 anni), supera la distinzione fra disoccupati e in cerca di prima occupazione e supera anche il requisito della ricerca attiva del lavoro, perché fa riferimento esclusivamente a una condizione oggettiva, quella di non avere, da almeno sei mesi, un impiego regolare retribuito. Sono compresi, di conseguenza, purché senza un lavoro da almeno sei mesi:

- gli individui in cerca di lavoro, con o senza precedente esperienza lavorativa;
- gli "scoraggiati", che non cercano attivamente un'occupazione, ma sono disponibili, anche se non necessariamente in tempi brevissimi, a lavorare;
- i lavoratori non regolari.

Il recentissimo "Decreto sviluppo" ha utilizzato le definizioni di "Svantaggiati" e "Molto svantaggiati" in relazione alla concessione del credito d'imposta per assunzioni a tempo indeterminato ***nel Mezzogiorno***. Viene quindi introdotta una delimitazione territoriale come condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'erogazione di aiuti di stato.

Nel presente capitolo, ci si soffermerà sulla condizione di svantaggio ex-post, determinato dalla durata della "mancanza di lavoro", nel senso ampio sopra descritto. Per tale approfondimento, si è utilizzata, come ovvio, l'indagine ISTAT sulle Forze di lavoro, utilizzando, come vedremo meglio più avanti, la domanda sulla "condizione autopercepita". Si ritiene, infatti, che, in tal modo, si approssimi meglio la definizione europea appena richiamata, che ingloba "disoccupati in senso

stretto", "in cerca di prima occupazione" (o "inoccupati"), "scoraggiati". ed anche la quota di lavoro più discontinuo ed irregolare "ai confini" della non occupazione.

Per quanto riguarda le condizioni di svantaggio che rappresentano situazioni "a rischio", si è cercato, nei limiti delle caratteristiche della fonte statistica utilizzata, di porle in connessione con lo svantaggio ex-post, attraverso un esercizio puramente descrittivo, ed anche attraverso un modello statistico (*Regressione ordinale*). I risultati dell'esercizio confermano il ruolo delle variabili implicitamente individuate dal Regolamento come "condizioni di rischio", ma, allo stesso tempo, segnala un'area molto ampia di fattori ancora da individuare nelle cause che generano lunghi (o lunghissimi) periodi di non impiego.

4.2 Il quadro metodologia

Nella attuale Rilevazione sulle Forze di lavoro ISTAT la condizione di occupato deriva dall'informazione relativa all'aver svolto (se non assente) almeno un'ora di lavoro retribuito (anche in natura) nella settimana di riferimento, abbandonando l'autopercezione come informazione principale per distinguere gli occupati dai non occupati[11]. Sono stati, comunque, introdotti dei criteri limitativi per stabilire se un individuo assente dal lavoro debba essere classificato come occupato.

I criteri classificatori vengono applicati secondo un principio gerarchico: prima si identificano gli occupati (se hanno svolto almeno un'ora di lavoro retribuito), successivamente, tra tutti i non occupati, si individuano le persone in cerca di occupazione e, infine, le persone non incluse tra gli occupati o i disoccupati, vengono classificate come inattive.

Rispetto al Questionario della precedente indagine c'è uno spostamento della gerarchia delle domande, che tende a "favorire", se così si può esprimere, gli occupati e gli inattivi rispetto alle persone in cerca di occupazione, che comprendono le persone non occupate tra 15 e 74 anni le quali:

- hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che si concludono con l'ultimo giorno della settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare entro le due settimane successive alla settimana di riferimento;
- oppure, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare entro le due settimane successive alla settimana di riferimento, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro.

[11] ISTAT, "Forze di lavoro media 2009", Annuari, 2010

L'insieme degli occupati e delle persone in cerca di occupazione costituisce, come è noto, l'aggregato delle *Forze di lavoro*. Le persone che non fanno parte delle forze di lavoro sono definite *Non forze di lavoro* o *Inattivi*.

Si può facilmente constatare che la definizione di occupato adottata è piuttosto "generosa", mentre quella di disoccupato/in cerca di prima occupazione è, al contrario, piuttosto restrittiva. In particolare, il criterio della "ricerca attiva" appare in oggettiva antitesi con periodi lunghi di non occupazione. Peraltro, per quanto riguarda la disoccupazione la "ricerca attiva" era comunque prevista anche nel Questionario della precedente indagine sulle Forze di lavoro (1992-2004).

Da tale punto di vista, la definizione presente nel Regolamento europeo ci riporta ad un quadro sostanzialmente più realistico del mercato del lavoro. Peraltro, la questione della congruità delle definizioni sottostanti gli indicatori sintetici del mercato del lavoro è stata sottoposta a valutazione critica, in particolare circa la validità euristica della distinzione tra disoccupati ed inattivi[12].

Per quanto riguarda la metodologia utilizzata per individuare gli Svantaggiati, come anticipato, si è utilizzata nella Rilevazione sulle Forze di Lavoro la domanda (***I1***) sulla condizione autopercepita, che recita "*In conclusione, nella settimana dal ... al ... Lei come si considerava*", selezionando gli individui che hanno risposto "Disoccupato alla ricerca di nuova occupazione" o "In cerca di prima occupazione". A tale aggregato sono stati sottratti:

- coloro che hanno risposto di aver smesso (***E14***) o concluso (***E15***) l'attività lavorativa per "Pensionamento (anzianità o vecchiaia")" ed, in ogni caso, gli ultrasessantaquattrenni;
- coloro che, nella fascia di età 15-24, dichiarano (***H1***) di essere iscritti ad una scuola o ad una Università, pur definendosi disoccupati od in cerca di prima occupazione.

Per quanto riguarda la durata del periodo di mancanza di lavoro, si è utilizzata la variabile ***DURNOC*** ("durata della non occupazione"), per gli ex-occupati o, per chi è senza precedenti esperienze lavorative, ***DURRIC*** ("durata della ricerca di lavoro"). Per gli ex-occupati, nel caso entrambe le variabili sopra elencate mancassero, si è utilizzata la variabile ***DURAD*** ("durata della disoccupazione).

[12] E. Viviano, "Un'analisi critica delle definizioni di disoccupazione e partecipazione in Italia", in "Temi di discussione" del Servizio Studi delle Banca d'Italia, n. 450, 2002; A. Brandolini, P. Cipollone ed E. Viviano "Does the ILO definition capture all unemployment?", in "Temi di discussione" del Servizio Studi delle Banca d'Italia, n. 529, 2004; F. Cingano, R. Torrini e E. Viviano, "Il mercato del lavoro italiano durante la crisi" in "Questioni di Economia e Finanza (*Occasional papers*)", n. 68, 2010.

La durata del periodo di mancanza di un lavoro è essenziale per distinguere i "Molto svantaggiati" (almeno 24 mesi), e gli "Svantaggiati ex-post" (6-23 mesi) da coloro che sono senza un lavoro da meno di 6 mesi.

Per ridurre il rischio di possibili equivoci terminologici, rispetto alle definizioni correnti (disoccupato, inoccupato, in cerca di prima occupazione, in cerca ma non attivamente, ecc.) si è scelto di utilizzare la locuzione di "Senza impiego" per riferirsi alla platea di soggetti che si autodefiniscono disoccupati od in cerca di prima occupazione. Come vedremo, si sono comunque operate alcune correzioni, per evitare un'estensione impropria dell'area in esame.

La condizione "soggettiva" di occupato (***I1***) non sempre coincide con quella "oggettiva" (***COND3***, ***COND10***). In un numero, peraltro molto limitato, di casi chi si autodefinisce "occupato" non risulta occupato anche secondo la definizione "oggettiva" (si tratta quasi esclusivamente di "inattivi", perlopiù assenti dal lavoro nella settimana di riferimento). Tale sottoinsieme rappresenta pochi decimali di punto degli occupati autopercepiti.

In altri casi, relativamente più numerosi dei precedenti, la condizione "oggettiva" di occupato non trova invece riscontro nell'autopercezione (i soggetti cioè non si ritengono occupati). Si tratta per circa la metà di individui assenti dal lavoro nella settimana di riferimento, che si autodefiniscono perlopiù "In altra condizione" (né occupato, né disoccupato, né ritirato dal lavoro, ecc.) . Per la parte restante, dei non assenti, prevalgono invece i "Disoccupati in cerca di nuova occupazione' . Non ci sono elementi per definire la durata della (eventuale) mancanza di impiego di tali soggetti. La forte percentuale di assenze dal lavoro, già osservato per l'altra situazione di non coincidenza tra auto percezione e condizione oggettiva, può far supporre un legame con situazioni fermo dell'attività produttiva; per quanto riguarda i "non assenti", è lecito supporre la sussistenza di forme di lavoro intermittente, probabilmente non regolare, come suggeriscono i bassi livelli retributivi medi.

Si è scelto di definire gli "Occupati dichiaratisi" come coloro per i quali la condizione oggettiva e soggettiva coincidono. I casi per i quali alla condizione di occupato soggettiva non fa riscontro quella soggettiva, e viceversa, vengono considerati separatamente ("Condizione di occupato incerta")

La quota di inattivi è stata ricavata per differenza, sottraendo al totale della popolazione 15-64 non pensionata gli occupati, i senza-lavoro ed i soggetti dalla condizione incerta. Poiché per definire la condizione di svantaggio per i non occupati si sono utilizzate le variabili di durata della non occupazione, nei casi dove tale informazione era assente, gli individui sono stati classificati tra gli inattivi,

indipendentemente della condizione autopercepita.

Sono stati ulteriormente dedotti dagli Inattivi anche gli studenti (condizione autopercepita e risposta positiva alla domanda ***H1***, fino a 29 anni). Il senso di quest'ultima esclusione è di costruire una categoria - anche concettualmente - alternativa, in termini di esiti al termine del percorso di istruzione, alla condizione di occupato e di senza-lavoro.

Tra gli inattivi si è fatta una distinzione tra coloro senza esperienze lavorative, definiti "Inattivi in senso stretto", e coloro che invece hanno avuto esperienze di lavoro.

Si giunge così in una classificazione a 7 modalità, logicamente ordinata dagli "Inattivi in senso stretto" agli "Occupati dichiaratisi", passando per:

- gli "Inattivi con esperienze lavorative"
- i 'Molto svantaggiati' (da almeno 24 mesi senza lavoro);
- gli 'Svantaggiati' (da 6 a 23 mesi senza lavoro);
- i 'Senza impiego da meno di sei mesi";
- coloro per i quali la "Condizione di occupato [è] incerta' .

Si è proceduto alle elaborazioni per il III trimestre 2010 e per il corrispondente trimestre del 2008. Quest'ultima scelta è stata determinata dalla necessità di tener conto della stagionalità (i micro-dati delle Forze di lavoro che si utilizzano non sono destagionalizzati), oltre che dell'evoluzione congiunturale. Si tenga a tal proposito presente che il III trimestre 2008 coincide con il picco degli Occupati delle Forze di lavoro (dati destagionalizzati) ed il III trimestre 2010 con il punto di minimo, e quindi l'impatto della recessione viene colto appieno.

4.3 I principali risultati

L'adozione del criterio dell'autopercezione comporta la conseguenza del passaggio di una consistente quota di inattivi seconda la definizione ISTAT[13] nella condizione di "Svantaggiati" (ex-post) o "Molto svantaggiati".

Per la maggior parte (Tabelle A1 e B1, in Appendice), si tratta di soggetti che secondo la Condizione "ISTAT" sono classificati come *meno inattivi*, cioè coloro che "cercano non attivamente", oppure cercano ma "non sono disponibili a lavorare"

[13] Le affermazioni riportate nel paragrafo sono basate anche sul materiale riportato nella Appendice posta in coda al rapporto. All'inizio dell'Appendice è riportato l'elenco della Tabelle in essa contenute.

entro brevissimo termine (due settimane). Troviamo comunque tra gli svantaggiati anche una quota di coloro che "non cercano" (cioè dalla parte "meno attiva" degli "inattivi").

Si può osservare che la recessione ha portato, confrontando il III trimestre 2010 (Tabella 1) con il corrispondente del 2008, ad un forte aumento dei Molto svantaggiati e degli Svantaggiati, mentre il numero dei Senza impiego da meno di 6 mesi è cresciuto meno, sia in termini assoluti che in proporzione. Sono cresciuti anche gli "Inattivi in senso stretto", mentre si riducono gli "Inattivi con esperienze" lavorative.

Tabella 1. Condizione autopercepita (15-64 anni), esclusi studenti e pensionati. Valori assoluti in migliaia e percentuali sul totale. III trimestre 2008 e III 2010

	III - 2008		III - 2010	
	Valori assoluti	% sul totale	Valori assoluti	% sul totale
Inattivi in senso stretto	3.655	10,7%	3.984	11,6%
Inattivi con esperienze	4.495	13,2%	4.364	12,7%
Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	1.011	3,0%	1.329	3,9%
Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	755	2,2%	1.097	3,2%
Senza impiego <6 mesi	891	2,6%	955	2,8%
Condizione di occupato incerta	620	1,8%	562	1,6%
Occupati dichiaratisi	22.585	66,4%	21.939	64,1%
Totale	34.013	100,0%	34.231	100,0%

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT.

Sommando Molto svantaggiati e Svantaggiati si superano nel III trimestre 2010 i 2,4 milioni di individui, che si aggiungono a poco meno di un milione di "Senza impiego da meno di 6 mesi" ed oltre mezzo milioni di individui con condizione di occupato incerta.

Considerando la popolazione attiva come la somma delle categorie sopra elencate con gli Occupati dichiaratisi si ottiene, nel III 2010, un tasso di disoccupazione "implicito" del 15%, con un aumento di 2 punti e mezzo rispetto al corrispondente trimestre del 2008.

La durata (Tabelle A2 e B2), del non impiego per la categoria dei Molto svantaggiati sono molto elevate, intorno ai 70-80 mesi, anche se in media nettamente inferiori (circa la metà), a quelle degli "Inattivi con esperienze". Da una

parte, ciò porta a ritenere che si tratti, nel caso dei Molto svantaggiati, di soggetti con poche probabilità di rientrare (od addirittura accedere) al mercato del lavoro; dall'altra, in assenza di una garanzia di reddito familiare consistente , si può ipotizzare che si sia in presenza del "bacino naturale" del lavoro irregolare.

Sul lavoro irregolare, è possibile, da un lato, che gli svantaggiati che in realtà operano nel sommerso non denuncino per una serie di motivi (evasione fiscale e contributiva, rischio di perdita degli assegni familiari, comportamenti illeciti di vario tipo, ecc.) la propria posizione lavorativa irregolare; dall'altro, che un lavoro irregolare temporaneo non interrompa la durata dichiarata del periodo di non occupazione: in questa ultima fattispecie, gli svantaggiati possono essere effettivamente senza lavoro al momento della somministrazione del questionario, ma possono non esserlo stati per l'intera durata dichiarata, che potrebbe essere stata interrotta da periodi più o meno lunghi di occupazione non regolare.

Gli incroci per genere, classe di età, cittadinanza, condizione familiare, livello di istruzione ed area geografica, riportati nell'Appendice statistica forniscono alcuni spunti interessanti, che richiameremo sommariamente.

Si anticipa, in ogni caso, che, rispetto almeno al set di variabili indipendenti utilizzato, che si rifà alle "situazioni a rischio" individuate nel Regolamento europeo, non emergono relazioni esclusive, o comunque di assoluta prevalenza rispetto alla condizione di svantaggio. In altri termini, la condizione di svantaggio appare in qualche misura trasversale rispetto ai gruppi individuati.

Tabella 2. Percentuali della quota femminile sul totale (M+F). Individui 15-64 anni (esclusi studenti e pensionati) per Area geografica e Condizione autopercepita.. III trimestre 2008 e III 2010

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
				III Trimestre 2008				
Centro-Nord	83,8%	77,8%	59,2%	55,9%	59,7%	57,2%	42,0%	50,3%
Mezzogiorno	82,5%	75,1%	47,5%	45,7%	43,2%	48,8%	33,9%	50,7%
Italia	82,9%	76,9%	51,5%	49,9%	51,3%	53,7%	39,8%	50,4%
				III Trimestre 2010				
Centro-Nord	82,4%	76,9%	56,4%	46,2%	54,2%	55,1%	42,4%	50,3%
Mezzogiorno	81,0%	73,9%	40,9%	41,8%	40,7%	41,4%	35,0%	50,7%
Italia	81,5%	75,9%	47,4%	44,0%	47,8%	50,7%	40,4%	50,4%

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT.

Tra gli elementi di interesse (anche se non di novità), emerge una maggiore presenza femminile nelle condizioni di svantaggio nel Centro-Nord, ed una prevalenza maschile nel Mezzogiorno (Tabella 2). Tuttavia, con la recessione, la percentuale di donne si è ridotta, e sono anche leggermente diminuite le quote relative femminili negli Inattivi "in senso stretto" e "con esperienze" (che restano comunque elevatissime). In particolare, nel III trimestre 2010, nel Centro-Nord, tra gli Svantaggiati (6-23 mesi) la presenza maschile supera quella femminile. La composizione complessiva per Genere resta invece immutata.

Parallelamente (Tabella 2), è diminuito il peso relativo del Mezzogiorno nelle categorie degli svantaggiati; ciò non per effetto di una riduzione del numero degli svantaggiati nelle regioni meridionali (che cresce), ma del forte aumento di tale numero nel Centro-Nord. Diminuisce la percentuale del Mezzogiorno sul totale nazionale anche per i Senza lavoro da meno di 6 mesi, a fronte di una sostanziale stabilità dell'ammontare della categoria nelle regioni meridionali ed una crescita nel Centro-Nord.

Nel Mezzogiorno, resta la caratteristica di una percentuale di donne inattive senza esperienze lavorative molto elevata, percentuale che raggiunge valori intorno al 40% del totale di Genere in Campania e Sicilia (Tabelle A18 e B18) .

Tabella 3. Quote percentuali del Mezzogiorno per Condizione autopercepita (15-64 anni), esclusi studenti e pensionati. III trimestre 2008 e III 2010

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
III 2008	66,2%	33,1%	66,4%	59,1%	51,1%	41,6%	27,5%	35,1%
III 2010	64,6%	33,4%	58,6%	49,0%	46,8%	31,9%	27,1%	34,8%

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT.

Tra gli Svantaggiati si riscontra anche una incidenza relativamente forte dei cittadini stranieri maschi non UE, con un significativo peggioramento nel terzo trimestre 2010 rispetto al corrispondente periodo del 2008 (Tabelle A3 e B3).

La durata della mancanza di impiego (Tabelle A6 e B6) appare fortemente legata al Genere, con durate mediamente superiori per le donne, per i Molto svantaggiati e, soprattutto, per gli Inattivi con esperienze.

Il livello di istruzione raggiunto appare un forte *predittore* dell'occupabilità. La recessione ha comunque portato, soprattutto nel Centro-Nord, ad un notevole

aumento della quota relativa dei diplomati nelle condizioni di svantaggio (Tabelle A7-A10 e B7-B10).

Per quanto riguarda la composizione per età (Tabelle A10-A15 e B10-B15), la quota dei 50-64enni, a differenza di quanto abbiamo visto per gli inattivi, è piuttosto contenuta per le categorie dello "svantaggio", peraltro senza che si registri una condizione di particolare difficoltà per effetto della recessione.

La situazione familiare declinata per Genere (Tabelle A11-A12 e B11-B12) gioca apparentemente un ruolo negativo per le donne che vivono in coppie in relazione al favorire la condizione di "inattività", ma non quella di "svantaggio". Per le monogenitrici, invece, c'è un effetto apparente sulla condizione di "Molto svantaggiato", in cui la percentuale della categoria è decisamente superiore a quella sul complesso della popolazione osservata.

5. Il modello statistico: fattori noti, *bad luck* e *slippery slope*

La tecnica di analisi statistica prescelta (Regressione ordinale[14]) consente di modellizzare la dipendenza di una variabile ordinale con più di due categorie da un set di *predittori*, che possono essere fattori (categorici) o covariate (numeriche).

Il test è stato condotto per verificare l'influenza di alcune variabili riconducibili al situazioni a rischio sulla condizione di svantaggio e di inattività, utilizzando la condizione a 7 modalità costruita in base all'autopercezione così come in precedenza descritto.

Al livello di istruzione, età, condizione familiare (declinata per genere) e cittadinanza, si è aggiunta la macro-ripartizione territoriale (Centro-Nord e Mezzogiorno), anche in relazione alle scelte operate con il citato "Decreto sviluppo".

I risultati (Tabella 5) confermano con significatività statistica il ruolo atteso dei fattori evidenziati nell'analisi descrittiva. Il basso livello di istruzione (fino alla licenza media o all'avviamento professionale) e la residenza nel Mezzogiorno appaiono significativamente correlati alla condizione di svantaggio ed inattività. Il genere (femminile) è sempre penalizzato in termini di occupabilità, in particolare però per le donne che vivono in coppia, con valori dei coefficienti che risultano più elevati del basso livello di istruzione. L'appartenenza alla classe di età 50-64 anni (indipendentemente dal Genere) risulta anch'essa penalizzante in termini di occupabilità, ma con un valore del coefficiente non particolarmente elevato.

---

[14] P. McCullagh, "Regression Models for Ordinal Data", in "Journal of the Royal Statistical Society" - Series B (Methodological), Volume 42, N. 2, 1980, pp. 109-142.; P. McCullagh, "Invariance and factorial models", RSS discussion paper", ottobre 1999.

In questo tipo di test, per maggior precisione, se esaminiamo nella Tabella 5, ad esempio, il ruolo del livello di istruzione si può sostenere che il livello di istruzione più basso (licenza media) implica significativamente una minor probabilità di occupabilità rispetto al livello intermedio (diploma) e, con una differenza ancora superiore, al livello di istruzione più elevato (laurea). A sua volta, il diploma risulta significativamente penalizzato rispetto alla laurea.

Una, parziale, eccezione alla conferma delle ipotesi di partenza è rappresentata dal fattore cittadinanza, per quanto riguarda i cittadini di altri paesi dell'Unione, per cui non si riscontra una differenza statisticamente significativa dai cittadini italiani. A tal proposito, si deve tener presente che, anche per ragioni anagrafiche, gli stranieri risultano sottorappresentati tra gli Inattivi, dove prevale la classe di età 50-64 anni. Per quanto riguarda invece i cittadini stranieri non-UE, l'effetto sull'occupabilità è quello atteso (negativo). D'altra parte, si deve considerare che se tra i cittadini stranieri UE vi è una cospicua quota rappresentata dall'Europa dell'Est, per cui è ipotizzabile una situazione di partenza in qualche modo penalizzante, lo stesso non si può sostenere per Francesi, Tedeschi, eccetera.

È interessante notare che i risultati del modello in termini della stima e della significatività dei parametri (Tabella 5) non cambiano sostanzialmente nei due trimestri considerati, il III trimestre 2008 ed il III 2010, che si collocano in posizioni diametralmente opposte dal punto di vista del mercato del lavoro in rapporto al ciclo economico..

Il ruolo del basso livello di istruzione (licenza media) risulta senz'altro confermato come concausa primaria, insieme al genere, della condizione di svantaggio. Sia il livello di istruzione, sia il genere, rappresentano fattori che risultano più importanti dell'area territoriale nella spiegazione della mancanza di impiego.

Tabella 4. Riepilogo delle variabili utilizzate nel test

RIP2 Area geografica	1 Mezzogiorno
	2 Centro-Nord
SG24_3 Livello di istruzione a 3 modalità	1 Fino a Lic. media (o avviamento prof.)
	2 Diploma di scuola superiore
	3 Laurea o dipl. universitario
CLETAS2 Classi di età	1 50-64
	2 40-49
	3 30-39
	4 15-29
CITTADD Cittadinanza	1 Non UE
	2 Altra UE
	3 Italiana

TN_SG Condizione familiare per genere	11	Monogenitrice
	12	Madre in coppia
	13	Partner femm. (senza figli)
	14	Figlia con genitore/i
	15	Single femmina
	21	Monogenitore
	22	Padre in coppia
	23	Partner maschio (senza figli)
	24	Figlio con genitore/i
	25	Single maschio

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT.

Tabella 5. Stime dei parametri del modello di regressione ordinale

	III - 2008		III . 2010	
	Stima	**Sig.**	**Stima**	**Sig.**
[RIP2=1]	-1,104	,000	-1,046	,000
[RIP2=2]	0(a)	.	0(a)	.
[SG24_3=1]	-1,548	,000	-1,577	,000
[SG24_3=2]	-,549	,000	-,576	,000
[SG24_3=3]	0(a)	.	0(a)	.
[CLETAS2=1]	-,593	,000	-,320	,000
[CLETAS2=2]	,446	,000	,591	,000
[CLETAS2=3]	,395	,000	,498	,000
[CLETAS2=4]	0(a)	.	0(a)	.
[CITTADD=1]	-,359	,000	-,424	,000
[CITTADD=2]	-,053	,325	-,075	,325
[CITTADD=3]	0(a)	.	0(a)	.
[TN_SG=11]	-,966	,000	-,865	,000
[TN_SG=12]	-1,748	,000	-1,583	,000
[TN_SG=13]	-1,547	,000	-1,408	,000
[TN_SG=14]	-1,557	,000	-1,453	,000
[TN_SG=15]	-,925	,000	-,755	,000
[TN_SG=21]	,146	,089	,351	,089
[TN_SG=22]	,806	,000	,795	,000
[TN_SG=23]	,035	,536	,046	,536
[TN_SG=24]	-,783	,000	-,779	,000
[TN_SG=25]	0(a)	.	0(a)	.

(a) Parametro è impostato su zero.
Funzione di collegamento: Logit.
Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT.

Nello stesso tempo, i fattori individuati sono in grado di spiegare solo parzialmente la condizione di svantaggiato e, più in generale, la debolezza degli individui nel mercato del lavoro, come evidenziato dalle misure analoghe al coefficiente di correlazione ("Pseudo R^2", Tabella 6), che rappresentano una misura della bontà dell'adattamento del modello ai dati osservati, ovvero della sua capacità esplicativa.

Tabella 6. Pseudo R-quadrato

	III - 2008	III . 2010
Cox e Snell	,269	,258
Nagelkerke	,300	,284
McFadden	,138	,125

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT.

Nel caso dello "Pseudo R^2" di Nagelkerke, riportato appunto nella Tabella 5, che ha un massimo teorico che tende a 1, il valore che si riscontra per il nostro modello è pari allo 0,3 nel trimestre del 2008 (ed un valore solo di poco inferiore si registra nel trimestre 2010); si tratta di un livello di adattamento statistico "dignitoso", ma non certo particolarmente elevato anche per questo tipo di analisi. Inoltre, i valori delle statistiche sono più elevati nel trimestre del 2008 rispetto al III trimestre 2010, ad indicare che la recessione ha comportato probabilmente la crescita dell'influenza di altri elementi, non colti dal modello, rilevanti per l'occupabilità.

L'ipotesi di lavoro che si avanza a partire dall'analisi statistica sin qui condotta è che perdere (o non trovare) un lavoro rappresenta di per se una condizione di svantaggio, che cresce nel tempo diminuendo le possibilità di trovare un impiego regolare. I fattori che abbiamo segnalato (basso livello di istruzione, impegni familiari, contesto territoriale, età, cittadinanza) rappresentano in questo quadro "fattori di (maggior) rischio" rispetto:

- alle capacità di adattamento agli eventi sfavorevoli, ad esempio la chiusura di un'impresa, la crisi di un settore industriale, il venir meno della richiesta per una determinata competenza;
- alle possibilità di scegliere ex-ante i percorsi di carriera di maggiore prospettiva e "garanzia".

Come anticipato nel titolo del paragrafo, *bad luck*, la "cattiva sorte", ha condotto gli individui "svantaggiati" in un percorso professionale rivelatosi, almeno ex-post, precario; *slippery slope*, il "piano inclinato", genera una condizione di marginalizzazione che si autoalimenta nel tempo, con periodi di non occupazione dichiarata estremamente prolungati.

Ciò può essere economicamente e socialmente tollerato (e scientificamente spiegabile) se si può supporre che l'individuo svolga lavori irregolari ed intermittenti, che producano (almeno) un'integrazione del reddito familiare, ma che non generino l'accumulo di capitale umano (ivi incluso il sistema di relazioni) necessario all'uscita

dal circuito non occupazione/sommerso. L'intensità del lavoro verrebbe a dipendere, in tale ottica, oltre che dalla domanda, dalla condizione familiare e di genere.

La razionalità economica va letta anche dal punto di vista della storia contributiva, se cioè l'accumulo di contributi sia in grado realisticamente:

- di generare un reddito pensionistico netto futuro apprezzabilmente superiore a quello della pensione sociale;
- di garantire una rete pubblica di protezione nel caso di perdita del lavoro.

Nel caso ciò non avvenga, il soggetto che ha una storia lavorativa discontinua non ha, da una certa età in poi, in base ad aspettative "razionali", un effettivo ritorno economico in termini previdenziali dalla regolarità. A maggior ragione quando si tratti di lavori che sono sì "regolari", ma dalla durata limitata e dal compenso netto inferiore a quello che si riesce ad ottenere operando nel "sommerso".

SEZIONE 3. LA RETE DEI SERVIZI PER IL LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

6. Le esperienze europee in materia di collaborazione tra servizi pubblici e privati per il lavoro

6.1 La trasformazione del monopolio pubblico dei Servizi per il lavoro

In Europa il processo di modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego (Spi o Public Employment Services, PES) – «intendendo con tale espressione i servizi pubblici e privati di intermediazione, informazione, orientamento professionale e consulenza (anche alle imprese), nonché ogni altro intervento sul mercato del lavoro che contribuisca a correggere gli squilibri tra domanda e offerta»[15] - è stato avviato da quasi due decenni.[16]

All'interno di questo processo, le principali linee di tendenza sull'apertura del sistema di *job matching* agli operatori privati, hanno preso corpo grazie alle strategie suggerite dall'OIL e dall'OCSE, relativamente a due settori decisivi di intervento: a) il superamento del monopolio pubblico del collocamento; b) la ristrutturazione delle forme organizzative e gestionali delle politiche del lavoro nella direzione del decentramento istituzionale e della programmazione a base territoriale[17].

Nel merito, questi interventi di riforma finalizzati all'abolizione progressiva dell'esclusività statale nella gestione degli istituti di intermediazione tra domanda e offerta, trovano riscontro a livello internazionale sia nel Rapporto *The role of private employment agencies in the functioning of labour markets* elaborato per 81ª Conferenza internazionale del lavoro del giugno 1994, sia nella Convenzione ILO 181/97. Quest'ultima, da una parte legittima il venir meno del monopolio pubblico come già attuato dagli anni '80 del secolo scorso in Australia, Irlanda, Regno Unito e USA, dall'altra, definisce una più precisa regolamentazione dei PRES (*Private Employment Services*).

Su questi presupposti, sempre facendo riferimento ai documenti OIL e OCSE, le disposizioni di maggiore interesse che gli Stati avrebbero dovuto rispettare sono:

---

[15] M. Tiraboschi, S. Scagliarini, S. Spattini, *Il ruolo delle agenzie tecniche strumentali nel mercato del lavoro*, p. 3.

[16] Vedi, "Il processo di modernizzazione dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa ed in Italia", in D. Gilli, R. Landi e G. Perri, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2001*, "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 3/2002 – ISFOL, pp. 14-29.

[17] Sull'insieme di queste tematiche si veda Marocco M, M. Emanuele, *Il ruolo del lavoro in somministrazione a tempo determinato per l'occupazione dei soggetti svantaggiati,* Università degli Studi di Siena, 2007

- determinare la forma giuridica delle agenzie private, secondo la legislazione e la prassi nazionale a partire dalla consultazione delle parti sociali, nonché le condizioni cui è subordinata la loro attività;
- assicurare la cooperazione tra pubblico e privato, pur dovendo rimanere in capo al pubblico la prerogativa esclusiva di definire le politiche del lavoro, l'uso e il controllo dei finanziamenti pubblici per l'implementazione delle politiche stesse;
- prevedere misure a tutela della libertà di associazione e del diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori assunti dalle agenzie;
- disporre la gratuità del servizio per i lavoratori, pur ammettendo talune eccezioni, previa consultazione delle parti sociali, e solo "per alcune categorie di lavoratori e per taluni servizi specializzati forniti dalle agenzie, in particolar modo quando si tratti di Agenzie di Somministrazione (TWA);
- stabilire il divieto di utilizzare manodopera minorile e l'obbligo di protezione dei dati personali dei lavoratori;
- prevedere adeguate protezioni per evitare abusi a danno dei lavoratori migranti;
- imporre agli operatori privati l'obbligo di comunicazione e di informazioni, per finalità di controllo e per precise esigenze statistiche (oggi chiamati sistemi informativi nazionali e locali per il lavoro).

Stanti queste premesse, le modalità di sviluppo dei processi di interazione/collaborazione tra PES e PRES sono diventate negli anni a seguire di rilevante importanza. A tale proposito, la Commissione Europea, con il documento *PES-PRES's relationship in a European framework* del 1998[18], aveva identificato tre diverse strategie di relazione:

- cooperazione nel campo della informazione, nei servizi di *matching* di base e di mediazione;
- complementarità in particolari segmenti del mercato del lavoro o nella fornitura di particolari servizi;
- competizione nella fornitura di servizi ai datori lavoro, con la possibilità per i PES di effettuare tali servizi a pagamento.

Inoltre, nella comunicazione della Commissione *Modernizzare i servizi pubblici dell'impiego per sostenere la Strategia Europea per l'Occupazione*, COM (641) 98, il

[18] Cfr., *idem*, p. 20.

quadro degli interventi descritti si sostanzia nella assoluta centralità dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nell'ambito dell'*approccio preventivo* alla disoccupazione – in quanto strumento trasversale ai quattro *pilastri* del *processo di Lussemburgo* – proprio perché «istituzioni di base del mercato del lavoro»[19].

A partire, quindi, da queste premesse si è sviluppato in tutta Europa un ampio processo di ri-regolazione sia dei PES sia dei PRES che ha dato esiti differenziati ma, come vedremo, in gran parte convergenti tra i vari Paesi. Una Esperienza differenziata ma convergente di cooperazione/ collaborazione che inoltre, come verrà approfondito nelle prossime pagine, ha stimolato una riflessione sui rischi legati a quelle forme di relazione basate esclusivamente sulla complementarietà o solo sulla competizione.

6.2 I servizi per il lavoro e la collaborazione tra i servizi pubblici e privati. Lo scenario europeo

Prima di procedere alla descrizione del sistema italiano dei servizi per il lavoro che verrà svolta nel prossimo capitolo ci soffermeremo qui ad analizzare i tratti salienti dei principali sistemi per il lavoro europei cercando un approfondimento a partire dallo specifico della nostra ricerca e, cioè, sulle modalità e sul grado di collaborazione tra i servizi pubblici e privati per il lavoro in relazione al target dei soggetti svantaggiati, per arrivare a definirne, altresì, alcuni elementi chiave e alcune ricorsività che saranno poi riprese nelle tesi finali.

6.2.1 Il caso francese

In Francia, le agenzie private di lavoro che hanno iniziato ad operare dal 1972 oltre ad essere state autorizzate ad offrire lavoro con contratti indistintamente a termine o a tempo indeterminato, sono state autorizzate ad agire quali soggetti per l'inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati grazie alla stipula dell'Accordo di C*oesione Sociale* del 2005.

Con questo accordo è stata disposta, infatti, una deroga rilevante al ricorso al lavoro temporaneo, precedentemente consentito in un numero piuttosto ristretto di situazioni, con la finalità di facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro di categorie di lavoratori disoccupati appartenenti all'area dello svantaggio (come gli anziani, i disabili, i giovani e coloro che possiedano basse qualifiche professionali) e la finalità di garantire una formazione professionale mirata.

---

[19] COM (641) 98, p. 5.

In questa nuova prospettiva, sul fronte formativo, è prevista la sottoscrizione di una convenzione (c*omplement de formation*) tra agenzia, lavoratore e utilizzatore, in cui l'agenzia si impegna ad erogare la formazione prevista dalla convenzione ed a garantire la presa in carico del soggetto coinvolto da parte dell'azienda utilizzatrice (c*ontrat de mission-formation*).

L'azienda utilizzatrice, a sua volta, si obbliga a garantire una permanenza al suo interno del lavoratore non inferiore a 10 volte il periodo di formazione e, comunque, non inferiore ad un mese, così da verificare concretamente l'esperienza formativa precedentemente acquisita dal lavoratore. Si impegna, altresì, ad erogare quella parte di formazione che, secondo il suddetto c*omplement de formation,* le compete.

Il lavoratore, dal canto suo, si impegna ad attuare ed a valorizzare quanto appreso sia in favore dell'agenzia che della impresa utilizzatrice.

Durante il periodo di missione-formazione con l'agenzia privata per il lavoro, è previsto che il lavoratore riceva una retribuzione non inferiore al salario minimo (*Salaire minimum de croissance*, SMIC) anche se non gli è dovuta l'indennità di disponibilità per i periodi in cui non è in missione presso un'azienda utilizzatrice.

I soggetti interessati da questa misura di carattere formativo sono: i giovani che devono completare il loro percorso di studi[20]; i lavoratori con meno di 45 anni; coloro che desiderano esercitare un mestiere tradizionalmente riservato o agli uomini o alle donne; coloro che, rispetto all'attività che dovranno svolgere durante la missione presso l'impresa utilizzatrice, necessitano di una formazione complementare.

Con riferimento, invece, alla finalità specifica relativa all'inserimento lavorativo, è prevista la stesura e il rispetto di un *piano di accompagnamento* (di tutoraggio) che oltre alla formazione ed aggiornamento specifico rispetto alle finalità della missione, comprende azioni di bilancio delle competenze, azioni di supporto alla definizione di un progetto professionale.

I beneficiari dell'inserimento lavorativo vengono individuati tra le seguenti categorie di soggetti svantaggiati:

- disoccupati di lunga durata (iscritti da almeno 12 mesi all'ANPE);
- i beneficiari percettori di misure sostegno al reddito erogate nella forma di sussidi di occupazione, come il salario minimo di ingresso (cd. *Revenu minimum*

[20] Si tratta nello specifico di giovani con meno di 26 anni e con almeno 507 ore di lavoro temporaneo nel corso degli ultimi il mesi. Il contratto prevede una durata della formazione prevista compresa tra 250 e 312 ore. Alla fine viene rilasciato un attestazione nella forma di un diploma o di certificazione

d'insertion), l'indennità di solidarietà, l'indennità per i genitori *single* e tutti gli altri istituti che rispondono alle medesime finalità di sostegno al reddito;

- giovani che abbiano terminato gli studi ma che, dopo 6 mesi dal loro completamento, non abbiano ancora trovato un primo impiego;
- gli ultracinquantenni alla ricerca di un lavoro da più di 3 mesi;
- coloro che abbiano dovuto interrompere da più di 6 mesi la propria precedente attività lavorativa per occuparsi dei propri famigliari (figli, congiunti, ascendenti) non autosufficienti;
- i disoccupati che negli ultimi 6 mesi abbiano lavorato meno di 210 ore;
- coloro che in precedenza sono stati impiegati con un contratto per lo sviluppo professionale in qualità di lavoratori interinali;
- coloro che sono stati identificati dall'ANPE come appartenenti a specifici target da affidare per l'inserimento lavorativo alle agenzie di lavoro temporaneo.

Per sostenere l'attuazione di tali interventi, le parti sociali, già in un accordo del 2005, avevano deciso di incrementare del 50%, rispetto a quanto inizialmente previsto in un accordo del 2004, il contributo che le imprese di lavoro temporaneo avrebbero dovuto versare nel biennio 2006/2007 al Fondo professionale per l'impiego dei lavoratori temporanei (FPE-TT).

In tal modo[21], l'ordinamento francese ha riconosciuto uno specifico valore *sociale* alle attività svolte delle agenzie per il lavoro le quali, soprattutto con riferimento al contratto avente finalità formative (*complement de formation*), si impegnano a trasferire al lavoratore conoscenze e competenze che risulteranno determinanti per l'inserimento futuro nel mondo del lavoro.

Accanto alle misure contrattuali appena descritte, sono stati, inoltre, sottoscritti accordi tra l'ANPE e le APL per la realizzazione di forme di sinergia in vista di una più mirata azione di supporto all'occupazione, che permettesse alle APL anche di utilizzare gli uffici e gli strumenti di informazione di proprietà del servizio pubblico.

In un contesto di questo tipo, sono state anche avviate forme di *partnership* orientate allo scambio di informazioni in merito alle dinamiche ed alle peculiarità del mercato del lavoro locale, così da migliorare le strategie di matching soprattutto in riferimento ai target più svantaggiati (disoccupati di lunga durata, giovani, disabili).

[21] così come accade in Italia con l'art. 13 del Decreto 276/03

6.2.2 Il caso tedesco

In Germania il soggetto pubblico presiede al coordinamento di una rete di strutture pubbliche e private che erogano politiche attive del lavoro in cooperazione tra di loro.

Alcuni servizi rivolti a target molto specifici e problematici vengono appaltati prevalentemente a strutture private con la precisa definizione, nel contratto, dei servizi da svolgere e dei risultati attesi.

Alcuni autori italiani (Spattini, 2003, 189; Tiraboschi M., 2005a, 315, Ichino, 2005) hanno sottolineato - anche con specifico riferimento all'art. 13 del Decreto 276/03 - la comune ispirazione tra la riforma del mercato del lavoro italiana e quella tedesca, quest'ultima attuata sulla base delle proposte formulate dalla Commissione Hartz[22], istituita nel febbraio 2002 .

Sulla base del rapporto presentato dalla Commissione a partire dal 2002 è stato portato avanti un profondo ripensamento delle logiche e del funzionamento del *Welfare State* tedesco, tramite l'approvazione di ben quattro diverse leggi (Hartz I-IV), entrate in vigore tra il 2003 e il 2008.

La riforma ha, in sintesi, cercato di raggiungere tre obiettivi fondamentali:

- l'innalzamento della efficienza e della efficacia dei servizi per il mercato del lavoro;
- l'"attivazione" delle persone in cerca di lavoro;
- la "deregolazione" del mercato del lavoro al fine di sostenere la domanda di lavoro.

In questa prospettiva, si è puntato sul miglioramento delle attività di *matching* della domanda ed offerta di lavoro, orientandosi, da una parte, verso la riorganizzazione della BA, l'Ente federale per il lavoro *Bundesanstalt für Arbeit*, promuovendone la sua trasformazione "da autorità ad ente erogatore di servizi" (Konle-Seidl, Walwei, 2003) e, dall'altra, verso una certa apertura ad accordi per la fornitura di servizi da parte di privati.

Secondo la riforma Hartz, infatti, ogni agenzia pubblica per l'impiego (Agenzia per il lavoro) avrebbe dovuto promuovere la costituzione di una agenzia privata (*Personal-Service-Agenturen*, PSA) che collaborava per il collocamento dei

[22] La commissione, denominata *Moderne Diesteitungen am Arbeitsmarkt* (Commissione "Servizi Moderni sul Mercato del Lavoro") è stata presieduta da Peter Hartz, membro del comitato direttivo della Volkswagen, da cui il nome informalmente acquisito, ed era composta da 14 esperti di diversa provenienza (economia, imprese, politica, associazioni rappresentative, *Länder*, Comuni).

disoccupati. Inoltre, sempre nella direzione di un processo di esternalizzazione, la riforma Hartz prevedeva l'affidamento ai privati anche del *Bildungsgutschien* (*voucher* formativi) e del *Vermittlungsgutschein* (*voucher* di intermediazione). Tutte misure che intendevano riprodurre condizioni di "quasi mercato" (Jacopi, Kluve, cit. 8), intendendosi per tale un mercato dove *agenzie indipendenti competono ma dove, al contrario di un normale mercato, la remunerazione per l'acquisto non viene direttamente dai consumatori ma dallo Stato (Le Grand, 2001, 3 ,* traduzione ns.)

Entrando più nel dettaglio del funzionamento di queste nuove misure, il *voucher* cosiddetto formativo è consegnata dall'ufficio pubblico alla persona in cerca di lavoro ed in essa è indicato l'obiettivo di formazione cui lo stesso soggetto ha diritto. Il disoccupato è libero di presentare questo titolo presso qualsiasi operatore i cui corsi siano stati riconosciuti e comunque siano diretti a raggiungere l'obiettivo formativo fissato nel *voucher*. Il fornitore privato quindi "riscatta" il titolo presso l'ufficio che lo ha emesso[23].

Allo stesso modo, il *placement voucher s*petta alle persone in cerca di lavoro disoccupate da più di tre mesi o a quelle coinvolte in un programma di *job creation*. Sulla base di tale titolo detti soggetti, per un primo periodo di tre mesi (che può essere prolungato di ulteriori tre), possono individuare una agenzia privata per usufruire di servizi di intermediazione da essa offerti. Ove l'agenzia privata collochi con successo il possessore del *voucher*, essa potrà riscattare il titolo presso l'agenzia pubblica. Il valore del voucher decresce a seconda della durata iniziale della disoccupazione (varia da meno di 1.500 € se il soggetto era senza lavoro da meno di sei mesi, fino a 2.500 € se tale periodo è superiore ai nove mesi). Il "riscatto" del *voucher* da parte dell'agenzia non avviene in un'unica soluzione, ma in più *tranche*, per garantire, comunque, un ingresso duraturo del disoccupato nel mercato del lavoro (1000 € sono pagati al momento del collocamento del soggetto e la restante parte trascorsi sei mesi, solo se lo stesso soggetto è ancora occupato).

Tornando alle PSA ed all'obbligo (dal 2006 divenuto solo una facoltà) per ciascuno dei 180 uffici locali per l'impiego di costituirne una. Secondo la Hartz, la forma giuridica che poteva essere assunta da una PSA era di tre diversi tipi:

- completamente privata; in questo caso l'ufficio pubblico, mediante una gara d'appalto, individuava una impresa privata (TWAs, agenzie di collocamento, enti di formazione) chiamata a svolgere le funzioni di PSA;
- mista, in questo caso era costruita una partnership pubblico-privato;

[23] Come evidente, questa formula è molto simile a quello che avviene in Lombardia con il sistema Dote Formazione

- completamente pubblica, mediante la costituzione di una unità addizionale all'interno dell'ufficio per l'impiego locale.

Va sottolineato nel periodo di vigenza della legge la preferenza da parte degli attuatori è stata data alla prima forma giuridica: dai dati disponibili risulta infatti che il 50% delle PSA vennero costituite da agenzie di lavoro interinale "tradizionali", il 20% da istituzione di formazione *non-profit* ed un altro 20% da agenzie che si occupavano sia di lavoro temporaneo che di *recruitment*.

Per assicurare un affidamento del servizio alle imprese private più competitive e capaci, la legge disciplinava in maniera dettagliata la procedura per la loro individuazione che si svolgeva in tre distinte fasi.

Si partiva da un invito pubblico a presentare offerte nel corso del quale l'ufficio locale per l'impiego effettuava una preselezione degli operatori privati, rendendo pubblica l'intenzione di procedere allo svolgimento della gara per l'assegnazione del servizio di reintegrazione. Nel documento di invito l'ufficio, autonomamente, individuava anche i termini e le condizioni per il contratto di PSA ed, in particolare, il numero e le caratteristiche dei disoccupati che avrebbero dovuto essere "presi in carico".

A questo punto, le imprese dovevano esprimere il loro interesse a partecipare alla gara, presentando le proprie "credenziali" per lo svolgimento del servizio (esperienza pregressa, commerciale o meno, ma anche di coinvolgimento in altre forme di politiche attive del lavoro, ecc.). Dalla lista dei rispondenti all'invito l'ufficio pubblico selezionava le imprese candidate aprendo la seconda fase.

Nel corso di questa seconda fase le APL dovevano offrire un prezzo per lo svolgimento del servizio e sulla base di tale offerta veniva fissato il "compenso base" e il "premio di collocamento", che avrebbero costituito il corrispettivo per lo svolgimento della attività. In tale fase le imprese offerenti avrebbero dovuto anche presentare un proposta dettagliata circa le modalità con cui la PSA sarebbe stata gestita.

L'affidamento del servizio di reintegrazione era remunerato con un meccanismo organizzato su due fasi: un compenso su base mensile (*base subsidy*) per ogni disoccupato "preso in carico"/assunto; un "premio di collocamento" (*placement premium*).

Il sistema premiale era modulato in maniera da garantire il raggiungimento dell'obiettivo fondamentale della misura e vale a dire "far rientrare all'interno del mercato del lavoro nel più breve tempo possibile le persone disoccupate con

maggiori difficoltà, a tal fine assegnandoli temporaneamente presso aziende utilizzatrici" (Jahn, Ochel, 2005, 3).

Pertanto, entrambi i premi erano pensati come decrescenti in funzione del tempo di assegnazione presso la PSA, in modo da incentivare l'agenzia stessa a garantire una loro veloce reintegrazione. Il compenso mensile era erogato al 100% per i primi 3 mesi di "presa in carico", al 75% dai 4 ai 6 mesi, al 50% dai 7 ai 9 e si azzera per periodi di assegnazione che si fossero protratti oltre i 10 mesi.

Alle stesse scadenze temporali decresceva anche il "premio di collocamento": l'agenzia di *personal service* riceve il 200% del premio concordato se avesse collocato il soggetto entro i primi 3 mesi, il 150% sino al sesto mese di "presa in carico" e dal settimo in poi il 100%.

Come anticipato, la misura descritta, anche per effetto di risultati largamente al di sotto delle iniziali previsioni, è stata riformata. Allo stato della legislazione attuale, fatta salva l'esistenza di misure di incentivazione differenziate e modulate a partire dai risultati raggiunti ancora oggi presenti nella regolazione tra agenzie pubbliche e private, è stato previsto un sistema per cui i disoccupati da più di 6 mesi hanno, in via prioritaria, il diritto di esigere che l'agenzia pubblica deleghi a terzi (APL), ritenuti più capaci, il compito del proprio collocamento.

Se riescono ad essere collocati, i disoccupati acquisiscono il diritto di ricevere un voucher che viene versato dal servizio pubblico gestore al servizio privato, come previsto dalla Hartz I, senza l'obbligo, però, di costituzione della PSA.

L'agenzia per il lavoro pubblica può incaricare, a sua volta, soggetti terzi per la somministrazione delle attività di intermediazione (tutte o in parte), assegnando loro sia persone in cerca di un impiego sia persone che hanno un contratto formativo in essere.

6.2.3 Il caso del Regno Unito

Nel Regno Unito i Jobcentre Plus (JCP) – agenzie governative che intermediano un terzo di tutte le assunzioni – non realizzano in proprio tutti i programmi di reinserimento lavorativo, ma li delegano a soggetti privati sulla base di gare di appalto e/o attraverso la conclusione di convenzioni con provider privati, scelti sulla base di contratti stipulati con il Dipartimento per il lavoro, convenzioni, all'interno delle quali, viene indicato anche l'obiettivo occupazionale atteso.

I provider operano in concorrenza fra loro nelle stesse zone, hanno una ampia flessibilità nella scelta delle misure di reintegro al lavoro e sono premiati o penalizzati sulla base dei risultati occupazionali[24].

Il JCP conclude, inoltre, contratti con organizzazioni private e a carattere volontario per la fornitura di servizi specialistici, quali la preparazione dei CV o l'addestramento ai colloqui.

Sempre seguendo questo approccio di esternalizzazione, sono previste azioni mirate rivolte alle Employment Zones (EZs), ossia, aree molto disagiate con elevati livelli di disoccupazione di lunga durata, anche queste affidate a fornitori privati che per 18 mesi assumono l'incarico del collocamento di disoccupati appartenenti a determinate categorie.

Nel merito, già nel 2000, erano state individuate 15 "*Employment Zones*" dove era obbligatoria per i disoccupati maggiori di 25 anni che godevano da più di 18 mesi (o in alcuni casi 12) dell'indennità di disoccupazione (*jobsekeers allowanc*e) la partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro organizzati dalle agenzie private, pena la decadenza del beneficio di reddito.

Nelle "*Employment Zones*", i soggetti privati responsabili dell'attuazione delle finalità prefissate sono da considerarsi autonomi in relazione alla selezione, alla scelta ed alla gestione degli strumenti, tra quelli elaborati dal *New Labour*, maggiormente indicati per contrastare i problemi occupazionali dello specifico territorio di assegnazione.

Va sottolineato che nelle EZs sono stati rilevati fenomeni di *creaming* e di *parking* da parte dei provider privati, in qualche modo facilitati anche dai committenti. I disoccupati da assegnare ai provider sono stati infatti raggruppati in quattro livelli - *job ready, near job ready, not job ready* e *unemployable* – che evidenziano il loro grado di occupabilità, ed i provider tendono a rivolgere le loro attenzioni prevalentemente al primo gruppo per riuscire a ottenere migliori risultati occupazionali e, quindi, premi che risultato più alti, riducendo notevolmente l'impegno verso i disoccupati di più difficile collocazione che vengono semplicemente parcheggiati con attività a basso costo.

Alle agenzie infatti per il lavoro coinvolte viene riconosciuto un compenso fisso per ogni lavoratore su cui si intraprende uno specifico percorso di riqualificazione attraverso un processo fatto di conoscenza, verifica delle capacità e comprensione

[24] I pagamenti sono frazionati in quattro stati di avanzamento: presa in carico del disoccupato; dopo 26 settimane di orientamento; collocamento al lavoro del disoccupato per almeno 13 settimane; continuazione dell'attività per altre 22 settimane per i disoccupati che non hanno trovato lavoro, con pagamento solo in caso di successo dell'attività di collocamento

delle difficoltà di inserimento. Questo primo approccio può durare sino a 13 settimane e in questa fase il lavoratore riceve ancora l'indennità di disoccupazione. Segue, poi, una fase in cui il *job account* dell'agenzia è direttamente responsabile perché chiamato, per un periodo sino a 6 mesi, ad erogare sia sussidi di disoccupazione che assistenza formativa. Infine, in una terza fase, il medesimo *job account* si occupa di supportare nell'impiego, nel frattempo individuato, il lavoratore precedentemente selezionato, così da verificare se tale impiego possa o meno essere considerato stabile e sostenibile.

Come premesso, per ogni lavoratore preso in carico è previsto da parte del Governo, ed in particolare del Ministero del Tesoro, l'erogazione in favore delle agenzie di risorse economiche, ovviamente ben maggiori, se, dopo un numero determinato di settimane (21), viene effettivamente individuata una possibilità di impiego per questo lavoratore. Un compenso particolare spetta, inoltre, alle aziende che decidano di mantenere in servizio il lavoratore così reclutato per un periodo maggiore di tre anni (Finn, 2005, 111)[25].

Particolarmente significativo, infine, tra le misure poste a tutela dell'occupazione attraverso il coinvolgimento degli attori privati, è certamente il servizio denominato di "Risposta Rapida".

Obiettivo di questo servizio è riportare le persone al lavoro, così da evitare che le stesse finiscano, anche inconsapevolmente, per gravare sui servizi di assistenza alla disoccupazione per periodi eccessivamente lunghi.

Con tale servizio si è cercato di risolvere alcune di quelle difficili situazioni conseguenti a crisi occupazionali derivanti da licenziamenti collettivi: in tal senso, vengono attuate iniziative che consistono nella realizzazione di attività di assistenza e consulenza in materia di ricerca di lavoro (*outplacement*) e, contestualmente, vengono erogati sussidi a sostegno del reddito.

L'attuazione di queste iniziative, importanti soprattutto laddove la crisi occupazionale interessi un ambito locale diffuso nel quale non sussistano condizioni favorevoli alla mobilità del lavoro, viene garantita attraverso la cooperazione delle agenzie private con le organizzazioni regionali e locali, sotto il coordinamento del *network* regionale dei *Job Centre Plus*.

---

[25] E' stata stipulata una convenzione (cd. Service Level Agreement) tra il sistema pubblico di collocamento e l'associazione delle agenzie private che ha permesso di arrivare alla redazione di un rapporto dal titolo A good practice guide for jobcentres and employment agencies, in cui sono state raccolte tutte le migliori iniziative realizzate in materia di cooperazione tra pubblico e privato, specie con riferimento alla ricollocazione del personale in mobilità (Falasca, 2006, 112)

6.2.4 Il caso olandese

Il coinvolgimento di operatori privati nella gestione dei servizi all'impiego, ed in particolare in quelli di reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati, vanta in Olanda, diversi anni di pratica e implementazione.

Infatti, fin dal 2002, anno di entrata in vigore del *Work and Incombe Implementation Act* (legge sulla struttura di implementazione per il lavoro e il reddito, conosciuta con l'acronimo *SUWI*) si è stabilito che i programmi relativi ai sistemi di educazione, formazione e lavoro fossero affidati, in via esclusiva, a fornitori privati individuati tramite procedure di evidenza pubblica.

Tale misura si inserisce in un vasto processo di riforma dello *Welfare State* olandese avviato fin dagli anni '80, al fine di intervenire a mitigare l'alto livello di dipendenza dalle prestazioni sociali di una quota consistente di popolazione e la conseguente crescita della spesa per la sicurezza.

A questo riguardo, un primo atto del *SUWI* è stato quello di modificare profondamente l'organizzazione del settore delle prestazioni sociali e del collocamento. Infatti, i vari enti dedicati alla gestione di tali funzioni sono stati sostituiti da due enti pubblici autonomi: l'UWV, che si occupa della raccolta dei contributi sociali, della valutazione delle domande per le indennità di invalidità e della corresponsione delle relative prestazioni; e l'Organizzazione per il lavoro e il reddito (CWI), la quale, attraverso una rete nazionale di Centri, è responsabile, a sua volta, della intermediazione fra domanda ed offerta di lavoro.

La stessa legge, dal punto di vista dell'erogazione dei servizi per la reintegrazione nel mercato del lavoro, ha disposto che i disoccupati debbano rivolgersi solo al Centro per il lavoro e il reddito (CWI) il quale si occupa di orientare gli stessi verso l'UWV, ove si tratti di soggetto avente diritto ad una prestazione previdenziale, oppure – in quanto non eligibile per l'assicurazione contro la disoccupazione - verso i Comuni, che garantiscono interventi di tipo assistenziale (cd. *one-stop- counter principle*). Tali ultimi enti (UWV e Comuni) si occupano di garantire in favore dei soggetti con maggiori difficoltà, servizi per la loro reintegrazione nel mercato del lavoro ma, ed è qui la novità di maggiore interesse, gli stessi organismi pubblici non possono erogare direttamente tali servizi, ma sono tenuti ad acquistarli sul mercato privato tramite gare di appalto.

Il SUWI impone, cioè, l'obbligo per UWV e Comuni di esternalizzare a favore di fornitori privati la fetta maggiore dei progetti finalizzati alla attivazione ed al reingresso al lavoro dei disoccupati. Tale "privatizzazione" dei servizi di

reintegrazione - secondo i promotori della riforma - non è solo finalizzata a realizzare un risparmio sulla spesa sociale, mettendo a frutto la maggiore efficienza degli operatori privati, ma anche a migliorare la qualità dei servizi (Sol, Hoogtanders, cit., 140).

Lungo la scia delle precedente riforma, nel 2004 con la nuova "Legge lavoro e assistenza sociale" (*Wet Werk en Bijstand*, WWB) è stata, inoltre, potenziata l'autonomia dei Comuni nella gestione dei sussidi sociali, anche dal punto di vista finanziario, facendo così degli stessi enti i "maggiori attori pubblici nella implementazione delle politiche per l'impiego" (Sol, Hoogtanders, cit., 145).

Gli enti locali sono divenuti, a questo punto, autonomi nell'allocare, secondo regole stabilite a livello territoriale, i fondi destinati dal Governo centrale alla assistenza sociale. Tuttavia, ai nostri fini pare utile sottolineare che, sebbene anche le agenzie di lavoro temporaneo partecipano al *mercato* della reintegrazione sviluppatosi a seguito della *liberalizzazione*, tale coinvolgimento non appare aver stimolato l'interesse commerciale di tali agenzie.

Infatti, risulta che (De Koch, 2005, 39) solo circa quattro o cinque agenzie abbiano previsto una divisione dedicata alla erogazione di tali servizi e, quindi, sono fornitori a pieno titolo della UWV e dei Comuni: la maggioranza delle società di reinserimento (circa 500-600) si sono, invece, sviluppate da organizzazioni di natura sanitaria e/o o previdenziale.

Il *core business* resta quindi l'attività di somministrazione di lavoro da cui si sviluppa un ulteriore ambito di mercato rappresentato dal reinserimento lavorativo. Decisamente più sviluppato è il coinvolgimento delle agenzie private nelle attività di intermediazione svolte dal CWI tramite accordi con questo ente.

In ques'ottica, nel corso di questi anni sono state sottoscritte intese dirette a permettere l'accesso e l'utilizzazione della documentazione dello stesso CWI relativa alle persone in cerca di lavoro e sono state promosse *joint venture* per la ricollocazione dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi, che hanno previsto "premi di collocamento" (circa 750 €) a favore dell'operatore privato per ogni persona collocata.

La cooperazione si svolge anche tramite la utilizzazione di "locali condivisi", ove l'agenzia pubblica offre alle agenzie di fornitura spazi in cui vengono forniti servizi sia alle persone in cerca di lavoro che alle aziende.

Rilevante ai nostri fini, è anche la strategia che accompagna le politiche di reinserimento nel mercato del lavoro, la cosiddetta *Work first strategy* ("il lavoro prima di tutto"). L'obiettivo è quello di attivare ogni persona in cerca di lavoro

tramite un offerta idonea di formazione e lavoro (Struyven, 2005, 11), al fine di garantirne il più veloce reingresso nel mercato del lavoro e la conseguente uscita dallo *status* di fruitore del *welfare*. La strategia di *Work first* - cui si ispira il sistema olandese – considera la stessa disoccupazione come un "problema individuale di scarso incentivo economico al *make work pay*. Il reinserimento nel mercato del lavoro è garantito, quindi, attraverso la richiesta di lavoro in cambio del sussidio, stimolando l'*empowerment* individuale e prevedendo precise sanzioni in caso di violazioni degli obblighi pattuiti" (Sol, Hoogtanders, cit., 148).

Riassumendo, come abbiamo visto per le Employment Zones nel Regno Unito, anche in Olanda è l'ente pubblico che appalta interamente a soggetti privati, in un regime di competizione, l'erogazione dei servizi per l'impiego.

Lo sportello unico a cui si rivolge il disoccupato è costituito dai Centri pubblici per l'impiego (CWI: 131 sportelli con 5.633 addetti) che svolgono soltanto le attività preliminari rivolte al disoccupato e alle imprese:

- colloqui preliminari per indirizzare i lavoratori al servizio più adeguato;
- classificazione del livello di occupabilità;
- richiesta di sussidi all'UWV e alle municipalizzate;
- placement diretto per i disoccupati occupabili immediatamente entro sei mesi
- gestione banca dati delle vacancies;
- servizi ai datori di lavoro (consulenze sulla legislazione del lavoro, ricerca e selezione del personale e gestione delle procedure per assunzioni e cessazioni);
- monitoraggio e valutazione.

I disoccupati che non sono occupabili entro sei mesi vengono affidati ai servizi privati per l'impiego che erogano tutte le tipologie d'interventi di placement sulla base delle indicazioni dei CWI:

- orientamento;
- rafforzamento occupabilità (formazione);
- collocamento e follow-up;
- promozione del lavoro autonomo.

Questo formula comporta una netta separazione tra i servizi pubblici che governano il sistema e i soggetti privati che erogano i servizi, nonché una forte enfasi sulla capacità di indirizzo e di controllo attraverso un sistema efficiente di valutazione e monitoraggio della qualità dei servizi erogati sia dai CWI sia dai privati.

Infatti, gli standard che i CWI devono assicurare sono definiti a livello centrale (statale) e i dati relativi alla performance, scomposta a livello di ciascun CWI, sono

pubblicati su un portale accessibile da parte di tutti i dipendenti attraverso l'intranet aziendale[26].

La qualità dei servizi erogati dai soggetti privati è, invece, valutata da soggetti indipendenti esterni. I fornitori vengono in particolare valutati sui seguenti elementi:

- percentuale di drop out (persone che hanno abbandonato il piano di ricollocamento e che tornano a iscriversi ai CWI);
- percentuale di placement (persone che vengono occupate con un contratto a tempo indeterminato o con un contratto temporaneo di almeno 6 mesi);
- raggiungimento dell'obiettivo occupazionale al termine del percorso (intervista, piano di reintegro e inizio del percorso lavorativo).

Per quanto riguarda il metodo di selezione delle offerte di servizi da parte dei privati, che indubbiamente concorrono a innalzare la qualità dei servizi, i criteri principali sono quattro: le esperienze pregresse del fornitore di servizi per il mercato del lavoro locale; il prezzo; il tasso di inserimento lavorativo proposto; la proposta metodologica di inserimento lavorativo.

In linea generale, il prezzo che i fornitori di servizio offrono si riferisce a un complesso di attività composto da tre parti: il piano di azione, la gestione e il monitoraggio delle attività e i servizi di supporto post placement[27].

---

[26] Per la gestione e la misurazione delle performances il CWI ricorre al metodo della Balanced Scorecard e a una serie di indicatori chiave (circa 40) tra cui: i) tasso di prevenzione: percentuale di individui in cerca di occupazione (o a rischio di disoccupazione) collocati prima che presentino la domanda di sussidio; ii) tasso del flusso in uscita: percentuale di individui in cerca di occupazione collocati entro/successivamente alla maturazione del diritto all'indennità; iii) tasso di controllo: sulla base del tasso di prevenzione e di flusso in uscita; iv) copertura dei posti vacanti: percentuale delle offerte di lavoro per le quali il CWI ha presentato le candidature; v) tasso relativo al trasferimento di dati alle agenzie private tenuto conto di parametri quali puntualità, completezza e accuratezza in relazione alla percentuale concordata nell'"Accordo sui livelli di servizio"; vi)soddisfazione del cliente (persone in cerca di occupazione, datori di lavoro, partner nella catena di erogazione del servizio, Ministero).

[27] Il fornitore riceve una prima tranche di pagamento dopo la validazione del piano di azione da parte degli organismi pubblici (UWV o le municipalità).La parte più rilevante del costo del servizio è relativa alla gestione delle attività di outplacement, che deve essere documentata. Circa la metà di questo pagamento viene erogata dopo i primi sei mesi, mentre una seconda parte dopo il raggiungimento del risultato. Infine, un'ultima tranche di pagamento riguarda i servizi post placement di follow-up.Tuttavia le modalità di pagamento variano in base alla tipologia di contratto. Ad esempio, nel caso dei contratti definiti *no cure - no pay*, che riguardano in particolare i disoccupati di breve periodo, il fornitore privato riceve il pagamento solo se la persona è stata occupata in un posto di lavoro con una durata di almeno 6 mesi.

6.2.5 Il caso danese

L'approccio della *flexsicurity* danese viene, da qualche anno, considerato uno dei riferimenti paradigmatici a livello internazionale più significativi per tutti coloro che vogliono agire in direzione della possibilità di coniugare le istanze di flessibilità del mercato con quelle di sicurezza sociale della popolazione e di mediare tra la de regolazione degli approcci liberali e gli approcci conservatori senza perdere di vista gli obiettivi di equità e giustizia sociale (Klammer 2006; OECD 2004).

Nei fatti, come la letteratura ha ampiamente sottolineato l'attuazione degli obiettivi della flexicurity si regge in Danimarca sulla copresenza di fattori non facilmente riproducibili in altri contesti nella forma di *golden triangle* della flexicurity[28]:

- un mercato del lavoro flessibile dove le possibilità di licenziare sono molto ampie (fino a solo pochi giorni di preavviso) che si coniugano con la facilità di assumere nuovi lavoratori (bassa protezione legislativa che si coniuga ad elevata mobilità e flessibilità numerica);
- la flessibilità, che riguarda anche gli aspetti organizzativi e funzionali dell'impresa, non equivale alla piena deregolazione ma si sviluppa attraverso una gestione politica e un controllo concertato da parte di organizzazioni datoriali e sindacali;
- la struttura tendenzialmente corporativa del sistema di relazioni industriali, seppur oggi in via di indebolimento (Leonardi 2005), garantisce un controllo negoziato che viene addirittura declinato nell'espressione "economia negoziata (Pedersen 2006);
- un'elevata protezione del reddito in caso di disoccupazione che prevede trasferimenti sia per i lavoratori assicurati (a base occupazionale gestito da associazioni di categoria che erogano contributi integrati da sussidi statali) sia per quelli non assicurati per i quali entra in funzione un sistema assistenziale finanziato dalla fiscalità generale che gestisce sia un sussidio dedicato (statale nella forma di sussidio alle famiglie specie per le spese abitative) sia un sussidio generale gestito dalle amministrazioni municipali che si sostanzia nell'erogazione di un reddito minimo[29].

---

[28] Precondizioni a cui si aggiungono alcune caratteristiche strutturali facilitanti la popolazione meno di 5, 5 milioni di abitanti la forza lavoro non arriva a 3 milioni di unità il reddito pro-capite è tra i più alti del mondo. Il sistema fiscale appare sostenibile anche se molto gravoso consentendo di attuare politiche sociali generose a tutto campo (Auer 2005)

[29] Il lavoratore che perde il lavoro riceve secondo schemi automatici un'indennità molto alta, fino al 90% della precedente retribuzione (sono richiesti 52 settimane di lavoro a tempo pieno negli ultime tre anni o nove mesi nell'ultimo anno. L'erogazione si articola in due fasi la prima che potrebbe essere definita passiva e una attiva. Nel corso della prima non ci sono obblighi particolari per il

- un sistema di politiche attive del lavoro molto articolato orientato a sostenere il rientro al lavoro di disoccupati e inattivi, ma in special modo a sostenere l'occupabilità e lo sviluppo del capitale umano al fine di ottenere la ri-motivazione al lavoro che può prevedere sia il reimpiego sia l'ingresso in un programma di attivazione. Il tutto in direzione di un innalzamento della qualificazione del lavoratore per una migliore spendibilità sul mercato che vede le politiche educative e formative come *core* dell'attivazione.

Ciò detto, come è apparso in questi anni inevitabile in tutti i sistemi del lavoro nazionali si è affermato lo spostamento verso un sistema attivante centrato sul work first (Bredgaard e Larsen 2007) che ha previsto la costruzione anche di nuove forme di regolazione tra politiche formative e del lavoro.

La *linea attiva* prevede un particolare sistema di diritti e doveri fondati sia sul rafforzamento degli incentivi al lavoro (minori benefici per i disoccupati e meno tasse per gli occupati) sia l'inasprimento di criteri di condizionalità presenti nei percorsi di attivazione.

La cosiddetta *linea attiva* prevede tra i suoi capisaldi:

- l'introduzione di piani di azione individuale gestiti dai servizi per l'impiego attraverso la definizione di un patto di servizio[30];
- decentralizzazione amministrativa con il trasferimento attuativo ai consigli regionali tripartiti per il mercato del lavoro che definiscono le politiche su base territoriale di tipo negoziato;
- abolizione di una connessione automatica tra la partecipazione alle politiche attive del lavoro e il sistema di protezione della disoccupazione;
- introduzione di dispositivi di congedo retribuito anche per i disoccupati (cura dei figli, apprendimento permanente, periodi sabbatici), dispositivi finalizzati a garantire la conciliazione famiglia-lavoro e l'incentivazione della Job rotation tra lavoratori in congedo e lavoratori disoccupati (nel corso dei programmi di attivazione).

Questi capisaldi sono stati successivamente riformati ed integrati nella direzione di una razionalizzazione dei programmi individuali accompagnata dalla richiesta fatta ai disoccupati di promuoversi nel mercato in maniera consistente e leggibile, nonché

---

lavoratore, nella seconda, definita attiva gli obblighi si fanno stringenti e regolati in maniera precisa. Se al termine di questo percorso il disoccupato non sarà reinserito avrà comunque diritto ad un sussidio. I centri per l'impiego sono tenuti a garantire un reinserimento di un lavoro di almeno 7 mesi anche sussidiato in lavori di pubblica utilità. Se la proposta non è soddisfacente, in linea di principio il disoccupato può chiedere l'intervento dei sindacati.

[30] Pratica molto simile a quelle che si stanno affermando anche nel nostro Paese.

nella direzione di una modernizzazione dell'impianto amministrativo di gestione dei sussidi, riduzione del periodo passivo e una riforma dei servizi per l'impiego.

All'interno di questa riforma la novità più importante introdotta nel 2003 è quella che prevede forme di outsourcing per attori esterni attraverso gare di appalto per svolgere funzioni di implementazione dei servizi per il lavoro, nella formula usata generalmente in tutti i Paesi analizzati (outsourcing).

6.3 Alcune riflessioni di sintesi. Primi elementi di comparazione con il caso Italiano

A conclusione di questa parte relativa alle esperienze europee è utile procedere ad un esercizio di confronto ragionato che consenta di interpretare alcune differenze rispetto all'obiettivo comune di inserimento occupazionale.

A questo riguardo, sono molti gli esperti che mettendo in relazione le principali informazioni sul mercato del lavoro e sulle spese per le politiche del lavoro, aderiscono in modo convinto alla tesi che a fare la differenza rispetto all'obiettivo comune – cioè diminuire il tasso di disoccupazione – sia, seppur in maniera non esclusiva, la capacità di far funzionare in modo efficace il sistema dei Servizi per il lavoro.

In altre parole, dove è più efficiente il sistema del servizio pubblico, a prescindere dal suo ruolo di gestore esclusivo o privilegiato delle politiche del lavoro e dove più elevata è la quota di risorse assegnate alla spesa per i servizi per il lavoro migliori sono i risultati occupazionali che si conseguono.

Rispetto a questa evidenza, l'Italia diventa un caso assolutamente eccentrico se si pensa che l'antica ambizione da parte dell'attore pubblico di gestire in solitudine i servizi per promuovere l'occupazione non è seguita dal rafforzamento dei suoi servizi: come avremo modo di approfondire nelle prossime pagine, solo il 2,5% delle risorse per le politiche del lavoro – la percentuale più bassa in Europa – è destinata al funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego che, con meno di 10 mila addetti, ciascuno dei quali ha circa 150 disoccupati "a carico", non riesce a rispettare l'obbligo legislativo di convocare il lavoratore in cerca di lavoro entro sei mesi dalla sua dichiarazione di disponibilità.

In ogni modo, riportando l'attenzione ai vari modelli analizzati di collaborazione fra servizi pubblici e privati, un elemento che accomuna le diverse configurazioni che ogni Paese ha scelto sulla base delle caratteristiche del proprio mercato del lavoro, è l'attribuzione sempre al pubblico della fase preliminare di *profiling* e di *screening*, finalizzata innanzitutto a selezionare le persone disponibili ad attivarsi per la

ricerca del lavoro a fronte di sussidi di disoccupazione e di interventi per aumentare la loro occupabilità, in una logica di welfare to work.

Il servizio pubblico svolge, cioè, anche nei modelli più estremi di esternalizzazione del servizi di reimpiego, un'attività preliminare per occupare i lavoratori più facilmente collocabili anche attraverso la raccolta delle offerte di lavoro delle imprese, per individuare i trattamenti di cui hanno bisogno, per avviarli agli interventi più specialistici erogati quasi sempre da privati e per monitorare l'efficienza e l'efficacia delle attività dei provider. Questi interventi preventivi servono, ovviamente, anche per ridurre i fenomeni di *creaming* e di *parking* da parte dei *provider* privati.

A partire da queste considerazioni il delinearsi di differenti modelli di collaborazione tra servizi pubblici e privati riguarda principalmente il grado di esternalizzazione e gli ambiti (tematici, territoriali, di servizio) nonché le forme di collaborazione dei fornitori in condizioni particolari nei mercati del lavoro locali.

Su questi presupposti, gli estremi del continuum analitico sono costituiti, da un lato, dalla Olanda che a partire dal *profiling* iniziale svolto dai servizi pubblici, destina la maggior parte delle risorse agli operatori privati, che svolgono tutte le funzioni tipiche dei servizi per il lavoro per qualsiasi tipo di combinazione di politica attiva, lasciando ad attori pubblici la competenza di erogare i sussidi per lo stato di disoccupazione, dall'altro, dalla Svezia che esternalizza solo in rari casi *pezzi* di servizio, lasciando in carico all'operatore pubblico la totalità delle prestazioni di politica attiva e passiva.

Tra questi due estremi troviamo tutti i Paesi che adottano un modello tendenzialmente convergente che definiremmo di tipo complementare misto se osservato dal punto di vista del rapporto tra centralità del *decision making* e affidamento concreto dei servizi, cioè un modello nel quale l'attore pubblico decide le regole, destina risorse e valuta, e, in alcuni casi locali, finanzia e cogestisce, in linea con il consolidato approccio del New Public Management (Osborne e Geabler, 1993).

All'interno, poi, del modello complementare misto troviamo forme di collaborazione più o meno consolidata e specializzata, che ci hanno fatto parlare in questi anni di modelli:

- di natura cooperativa in Danimarca e nel Regno Unito, Germania se pensiamo al matching D-O di lavoro svolto dalle agenzie pubbliche e private per differenti target di destinatari o per differenti funzioni (servizi)

- di natura competitiva se pensiamo all'Olanda e nelle zone a rischio del Regno Unito[31].

La modalità di attribuzione delle risorse finanziarie agli attuatori, giova ricordarlo è, in tutti i casi, svolta dal soggetto pubblico (più o meno centralmente) e si fonda su criteri di competizione di mercato dei fornitori più o meno accreditati o selezionati attraverso regole *ad hoc*.

Forse, pensando alla variabilità di cui parleremo più avanti dei nostri sistemi regionali del lavoro va, altresì ricordato, che si tratta, comunque, di sistemi regolati a livello nazionale mentre nel nostro Paese il livello della regolazione appare frammentato sia in ragione della sussidiarietà dei i livelli istituzionali (le regioni) sia per le forme assunte dalla estrazione dei fornitori (sistemi di autorizzazione nazionali e di accreditamento regionali aperti a differenti forme di selezione)[32].

Inoltre, alcune delle costanti dei sistemi analizzati riguardano sicuramente la centralità di un approccio produttivista in materia di welfare distante da visioni di stampo assistenzialistico (Esping-Andersen 2000).

Al di là di una differente concezione della cittadinanza che sembra essere residuale nel modello liberale inglese e universalistica nel modello danese, le forme di sussidio alla disoccupazione sono, da sempre presenti a sostegno delle altre misure di politica attiva seppur mai disgiunte da forme di progressività, premialità per gli attuatori, meritrocazia per gli utenti, sanzioni per le anomalie ripetute e, elemento strategico, valutazione dei risultati.

Infine, ma ne parleremo più diffusamente nella parte finale del capitolo, per i principali Paesi europei vale la costante che i casi più difficili sono affidati alle agenzie private ritenute più flessibili nelle pratiche, più attrezzate sul piano delle competenze specialistiche degli operatori, più stimolate in ragione della

---

[31] Non a caso il numero degli operatori dei servizi pubblici del Regno Unito è straordinariamente elevato per via della capillarità della presenza dei servizi pubblici mentre in Olanda questo numero è estremamente ridotto data la riduzione dei compiti diretti in capo agli operatori pubblici. Ad evidenziare che le logiche di esternalizzazione di stampo competitivo possano avvenire anche in presenza di una struttura di governo delle policy molto differente.

[32] Seguendo, pertanto, questo ragionamento la Regione d'Europa nella quale si sono più estremizzate le caratteristiche della competizione tra i servizi pubblici e privati per il lavoro è proprio la Lombardia che prevede, unico governo locale europeo, la competizione diretta tra servizi pubblici e privati per l'acquisizione sia delle risorse fornite dal Governo regionale stesso sia del'accreditamento indifferenziato per i servizi di natura pubblica e privata. Il modello italiano di cui parleremo più avanti presenta, inoltre, un'altra peculiarità che consiste, come si diceva, in una estrema variabilità dei modelli regionali che insistono su porzioni ridotte del territorio nazionale e che impattano, nel bene o nel male, su mercati del lavoro altrettanto ridotti. Questa caratteristica di variabilità, lungi dall'essere, al momento, valutabile nelle sue implicazioni sull'efficacia delle politiche del lavoro locale determina, però, una scarsa leggibilità dell'intero processo di riforma dei servizi per il lavoro avviato nel nostri Paese.

incentivazione progressiva, a carico dell'attore pubblico, nel raggiungimento degli obiettivi pattuiti[33].

Questa ci pare essere alla fine dell'excursus forse la differenza genetica più rilevante tra il sistema italiano e quello degli altri Paesi che allontana, al di là della progressiva convergenza dei modelli verso la configurazione di modello complementare più o meno spinto, le prestazioni del sistema italiano da quelle degli altri Paesi europei.

In Italia, infatti, almeno fino a tempi molto recenti (vedi i casi di Torino e Firenze più avanti), le persone svantaggiate non sono state affidate agli attori privati[34] proprio per la bassa remunerabilità (si pensi al nodo delle attività di intermediazione svolta dalle APL che di fatto non viene remunerata) delle pratiche di accompagnamento all'inserimento lavorativo, attori che agiscono da anni con un approccio di *creaming strategico* nei confronti di un certi tipo di target.

A questo va aggiunto il naturale corollario della storica, oggi in via di drastico ridimensionamento, priorità accordata alla formazione d'aula quale pratica elettiva dell'occupabilità che di fatto ha selezionato in questi anni sia gli attori sia le pratiche nei processi di inserimento lavorativo nei mercati locali.

Infine, il rapporto tra le differenti tipologie di sussidio e le misure di politica attiva, è una ulteriore variabile strategica che tende, anch'essa, a differenziare le nostre pratiche da quelle di tutti gli altri Paesi.

In altre parole, se l'esperienza degli ammortizzatori sociali in deroga introduce, come vedremo, elementi di novità nel *mix* tra politiche passive e attive del lavoro di livello regionale non va sottaciuta la sostanziale residualità del nostro approccio alle politiche di sostegno al reddito dei disoccupati che, seppur ridimensionate a livello generalizzato in anni più recenti anche in altri Paesi per un processo di convergenza vero un modello *work to pay,* rappresentano, come si diceva fattori costituitivi rilevanti della composizione dei processi di accompagnamento individuali praticati in tutti i sistemi-Paese analizzati.

---

[33] Pensiamo al caso tedesco dove, dopo sei mesi nei quali non è stata ottenuta nessuna collocazione sul mercato per il lavoratore questi, può chiedere di essere affidato ad una agenzia privata ritenuta, naturalmente, più competente

[34] Al di là delle pratiche insite nel placement svolto dalle agenzie di somministrazione

7. I servizi per il lavoro pubblici e privati in Italia. Elementi per un'analisi di scenario

7.1 Dal collocamento ai Servizi per l'impiego: il processo di riforma

La normativa relativa all'attività di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro, basata sulla tutela della "*libertà di iniziativa economica*" sancita dall'art. 41, comma 1 della Costituzione e sul riconoscimento a tutti i cittadini del "*diritto al lavoro*" (art. 4 Cost.), è stata oggetto di un complesso processo di riforma che ha riguardato il funzionamento dell'intero mercato del lavoro.

Tale processo di riforma si è concretizzato attraverso numerosi interventi normativi (D.Lgs. del 1997 n. 469; il D.Lgs del 2000, n. 181; la legge 2001, n. 3; il D. Lgs. del 2002, n. 297 e il D. Lgs. 2003, n. 276) e si è concluso con la cosiddetta *liberalizzazione del mercato del lavoro* e, dunque, con la soppressione del monopolio pubblico nella funzione di collocamento della manodopera.

L'istituto del collocamento che determinava, da un lato, un'eccessiva rigidità del mercato del lavoro in contrasto con le nuove esigenze di sviluppo economico e, dall'altro una, oggi ritenuta, illegittima situazione di monopolio (inteso come abuso di posizione dominante, secondo quanto deciso dalla Corte di Giustizia nel 1997 ai sensi dell'art. 86 del Trattato CE), era disciplinato dalla legge del 29 aprile 1949, n. 264.

Tale disciplina legislativa configurava, appunto, un sistema monopolistico (artt. 7, 11, comma 1, e 27, comma 1, L n. 264) di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro nel quale, coloro che volevano essere avviati a svolgere una qualsivoglia attività lavorativa subordinata, dovevano provvedere ad iscriversi (sul presupposto del raggiungimento del necessario requisito di età e sulla base del possesso del libretto di lavoro) in apposite liste tenute presso gli Uffici autorizzati.

A partire dal 1996, l'istituto è stato oggetto di una profonda riforma[35] con l'introduzione, attraverso la legge del 1996, n. 608, del principio dell'assunzione diretta del lavoratore da parte del datore di lavoro, con l'obbligo di quest'ultimo, di effettuare una successiva comunicazione agli uffici pubblici (art. 9 bis).

L'art. 9 bis della Legge n. 608 del 1996, è stato, oggi, modificato dall'art. 4 bis del D. Lgs. 181/2000 (introdotto dall'art. 6 del D. Lgs. 297/2002) dispone che "*i datori di lavoro privati e gli enti pubblici economici, procedono all'assunzione diretta di tutti i*

[35] Nel processo di riforma si nota la sostituzione del termine "*collocamento*" con quello di "*servizi per l'impiego*".

lavoratori per qualsiasi tipologia di rapporto di lavoro, salvo l'obbligo di assunzione mediante concorso eventualmente previsto dagli Statuti degli enti pubblici economici".

La riforma del mercato del lavoro è proseguita, poi, con l'emanazione del D.Lgs. del 1997, n. 469 in base al quale, la funzione pubblica del collocamento (oltre alle competenze in materia di politiche attive del lavoro) è stata attribuita alle Regioni e agli Enti locali "*nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato*".

Più precisamente, in base all'art. 4 è stato previsto che, con legge regionale, doveva essere attribuito alle Province il compito di "*gestire ed erogare*" (comma1, lett. e) i servizi conferiti alle Regioni attraverso "*apposite strutture denominate Centri per l'impiego*".

Dunque, per effetto dell'istituzione dei Centri per l'impiego sono stati sostituiti gli uffici decentrati del Ministero del Lavoro che svolgevano le funzioni in materia di collocamento e, da essi, sono state trasferite le relative risorse finanziarie ed umane, alle Regioni (Capo terzo, D.Lgs, n. 469).

Inoltre, in base all'art. 10 è stata disciplinata l'attività di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro e, più precisamente, è stato stabilito nel comma 2 che "*l'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro può essere svolta, previa autorizzazione del Ministero del lavoro, da imprese o gruppi di imprese, anche società cooperative con capitale versato non inferiore a 200 milioni di lire nonché da enti non commerciali con patrimonio non inferiore a 200 milioni*" e nel comma 3 che "*i soggetti di cui al comma 2 debbono avere quale oggetto sociale esclusivo l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro*".

In conclusione attraverso il breve iter appena descritto, è stato realizzato, tanto un decentramento delle competenze (alla competenza delle Regioni è stata attribuita la materia del collocamento e quella delle politiche del lavoro, che erano di competenza esclusiva dello Stato[36]), quanto una liberalizzazione del mercato del lavoro (attraverso il riconoscimento giuridico dell'attività svolta da parte delle imprese private di intermediazione).

L'intervento legislativo appena descritto (D. Lgs. del 1997, n. 469) andrebbe, peraltro, collegato alla riforma costituzionale realizzata con la legge 3/2001 che ha modificato la ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

---

[36] Nell'ambito della competenza dello Stato, come precisato dall'articolo 1, comma 3, del D.Lgs 469, sono rimaste le seguenti materie: vigilanza in materia di lavoro, conciliazione delle controversie di lavoro, coordinamento con le istituzioni internazionali gestione delle eccedenze di personale.

Nello specifico, l'art. 117 Cost. (modificato dalla riforma) individua le materie in cui lo Stato è titolare di una competenza legislativa esclusiva e le materie che, invece, sono attribuite alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni[37]. La disciplina normativa delle materie che non rientrano nell'ambito delle suddette competenze, (tra cui le politiche del lavoro), è affidata alle Regioni.

All'interno del procedimento di riforma precedentemente delineato, si inserisce il D. Lgs. 2003, n. 276 (attuativo della legge 2003, n. 30) che ha sia salvaguardato il principio dell'assunzione diretta dei lavoratori e regolamentato l'attività dei Servizi per l'impiego sia ribadito l'esistenza di una natura pubblica e privata dell'attività di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Infine, per quanto riguarda gli operatori pubblici (Centri per l'impiego) essi, ad eccezione della somministrazione di lavoro, possono svolgere tutte le altre attività che caratterizzano anche le funzioni e l'operato delle Agenzie per il lavoro.

Rimangono, invece, nell'ambito della loro esclusiva competenza: l'insieme degli adempimenti amministrativi relativi alle assunzioni e alle modifiche del rapporto di lavoro (D.Lgs. 181/2000); gli adempimenti relativi agli elenchi anagrafici e alle schede professionali; la gestione delle liste di mobilità (223/91) e degli elenchi per il collocamento dei lavoratori dello spettacolo e dei disabili.

Pertanto, ed in sintesi:

- l'obiettivo perseguito dalla riforma è quello di realizzare un sistema adeguato a garantire un mercato del lavoro trasparente ed efficace all'interno del quale possa essere sostenuto l'inserimento dei disoccupati e, in particolare, dei soggetti appartenenti alle fasce deboli;
- il funzionamento del mercato del lavoro è basato sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni;
- la mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro può essere esercitata tanto da soggetti pubblici, quanto da soggetti privati;
- taluni soggetti privati (Agenzie di somministrazione) possono svolgere, anche, una funzione di somministrazione della manodopera (con conseguente abrogazione del divieto di interposizione previsto dalla L. 1369/60);
- i Centri per l'impiego (istituiti presso le Province) svolgono la loro attività, comprensiva degli adempimenti amministrativi (comunicazioni obbligatorie per le assunzioni e le trasformazioni contrattuali del rapporto di lavoro) e

[37] In tali materie, pertanto, lo Stato stabilisce i principi fondamentali ai quali le Regioni devono attenersi.

della gestione del collocamento speciale e delle liste di mobilità, nell'ambito di una materia ("*sicurezza e tutela del lavoro*") appartenente alla competenza concorrente Stato/Regioni;

- accanto ai Centri per l'impiego e alle Agenzie per il lavoro, vi sono altri soggetti (Università, Camera di commercio ecc.) che possono svolgere l'attività di mediazione, senza fine di lucro.
- i datori di lavoro assumono direttamente la manodopera dovendo adempiere al solo obbligo di darne comunicazione ai pubblici uffici competenti.
- sia garantita altresì l'effettiva libertà di scelta all'utente, sia lavoratore sia datore di lavoro, in relazione alla scelta eventuale scelta dell'intermediario;
- vengano promosse e garantite semplicità e trasparenza delle regole, efficacia dei servizi erogati e responsabilizzazione degli utenti sulla base di un modello di attivazione del cittadino (welfare to work) .

Le due principali leve previste dal legislatore per promuovere la costituzione di reti fra i vecchi e i nuovi attori del mercato del lavoro per la gestione delle politiche attive per l'occupazione sono la Borsa continua nazionale del lavoro e le sue diramazioni regionali e il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti.

Tralasciando le questioni riguardanti il funzionamento del sistema informativo lavoro, questioni che sono al centro dell'interesse di tutti gli stakeholders delle politiche del lavoro e che solo di recente, e solo attraverso la maturazione della domanda informativa dei sistemi nazionali e regionali, sta trovando alcune sue soluzioni[38], ci concentreremo, in questa parte del capitolo, nella descrizione del processo di costruzione del sistema dei servizi per il lavoro nazionale e regionale, così come si è andato realizzando in anni più recenti.

Tale processo ha visto, in applicazione alla normativa nazionale (soprattutto il dgls 276/03 e sue modificazioni e integrazioni successive), da una parte, la nascita dell'Albo nazionale delle Agenzie per il Lavoro (ApL) e più di recente la nascita non generalizzata sul territorio nazionale degli Albi regionali e, dall'altra, la potente accelerazione data ai processi di accreditamento regionale dei Servizi per il Lavoro che possiamo considerare il vero elemento novità strutturale di sistema.

Allora se le platee, sia quelle legate alle autorizzazioni nazionali e regionali sia quelle legate agli accreditamenti regionali si sono, più di recente, ampliate anche

[38] Si pensi all'utilizzazione del nuovo portale nazionale promosso da Ministero del lavoro e delle politiche sociali http://www.cliclavoro.gov.it/Pagine/default.aspx

per l'entrata in campo più massiccia di quei soggetti (regimi particolari di autorizzazione) che trovano in ambito locale il loro *humus di sviluppo e di intervento*, la questione posta dal Rapporto ruota attorno alla conoscenza in relazione alle forme che ha assunto e potrà assumere la collaborazione tra soggetti privati e pubblici nell'erogazione dei servizi per il lavoro per tutti i cittadini e, in special modo, per quelli svantaggiati.

Essa appare rilevante, infatti, sia in un'ottica di efficientizzazione dell'esistente sia in un'ottica di sviluppo futuro, se consideriamo proprio alcune delle peculiarità che stanno caratterizzando le trasformazioni in atto. Ci riferiamo, come sostenuto in precedenza, alla fine prevista e auspicata del monopolio pubblico[39] del mercato del lavoro, processo che sta venendo a definitiva maturazione in questi anni e, quindi, alla necessità conseguente di potenziare i percorsi di ricerca e/o di accompagnamento al lavoro dei cittadini. Questo appare possibile, soprattutto, sostenendo le strategie ancora prevalenti di tipo informale di incontro tra domanda e offerta di lavoro che caratterizzano il nostro Paese con pratiche innovative basate sulla crescita di opportunità di formazione e inserimento lavorativo offerte dal sistema dei servizi per il lavoro (pubblici e privati).

Non crediamo, altresì, che l'obiettivo di un migliore funzionamento dei SPL si ottenga attraverso la sola riconversione di comportamenti dei cittadini consolidati nel tempo. Riteniamo, infatti, che la peculiarità dell'esistenza di reti informali per la ricerca del lavoro sia connaturata alla dimensione reticolare dell'esistenza individuale e alla costruzione di capitale sociale individuale[40] e che vada pertanto potenziata, piuttosto che scoraggiata, essendo innestata su processi reticolari tipici della modernità e del mercato. Quello che andrebbe tuttavia promosso è, invece, un

---

[39] Come è noto, a partire dai primi anni 90 e in diversi paesi europei e non, è stato affrontato il tema della riorganizzazione dell'assetto istituzionale e dei metodi di gestione dei Servizi pubblici per l'impiego (Public Employment Services, Pes). L'opportunità di riorganizzare i Pes è stata anche, e continuerà ad essere, fortemente influenzata dall'ingresso di operatori privati nel mercato dei servizi all'impiego (Private Employment Services, Pres), condizionando la riconsiderazione del ruolo dei primi. Ciò se non altro perché le agenzie private possono essere viste come concorrenti, complementi o, addirittura, cooperanti dei Pes, ma, in ogni caso, la coesistenza dei due giustifica la concentrazione di limitate risorse pubbliche su quei settori che sono serviti dal mercato (Walwei, 1996). Il monopolio dei Pes, mai recepito da alcuni importanti paesi (Australia, Irlanda, Regno Unito, Svizzera, Stati Uniti) nonostante le indicazioni ricavabili dagli *standard* Ilo, è comunque venuto meno formalmente in un grande numero di nazioni sviluppate tra la fine degli anni 80 e l'inizio del decennio successivo. Da un punto di vista teorico l'abolizione del monopolio genera un incremento dell'offerta complessiva di un dato mercato, la riduzione di prezzi, un incremento della qualità e una maggiore efficienza del sistema produttivo (De Koning, Denys, Walwei, 1999). .Nella letteratura è sottolineato che la deregolamentazione dei Pes sembra una naturale conseguenza del ridimensionamento dell'intervento pubblico sul sistema economico e, in particolare, dell'adozione di politiche di tipo Keynesiano (*demand driver policies*). Ciò deriva, sostanzialmente, dal fatto che nonostante il massiccio intervento pubblico la disoccupazione ha raggiunto, durante gli anni 70 e 80, i livelli più alti a partire dal dopoguerra (De Koning, Denys, Walwei, 1999).

[40] M. Granovetter (1985), *Getting a job, …*

processo di crescita di autorevolezza e di ampliamento del bacini di accesso alle opportunità dei cittadini in special modo di quelli in difficoltà che si affianchi a quello già in possesso dei singoli (capitale sociale individuale).

Ci riferiamo, inoltre, alla necessità di stimolare processi di specializzazione territoriale dell'offerta dei servizi che può svilupparsi solo a partire dall'esistenza di una presenza di forme adeguate di regolazione del sistema dei servizi per il lavoro regionali e provinciali. Tale differenziazione, che può in alcuni casi divenire rischio di frammentazione, sostiene tutti quei percorsi che danno senso e prospettiva alla costruzione di sistemi di integrazione tra politiche e reti di attori a livello locale.

Nelle pagine che seguono procederemo, pertanto, a partire da una descrizione fenomenologica delle APL sul territorio nazionale, in direzione dell'analisi dello stato dell'arte sia dei processi di autorizzazione sia di quelli di accreditamento presenti a livello regionale[41]. Questo percorso ci permetterà di capire quali siano le linee evolutive del sistema dei servizi per il lavoro e quali sembrano esserne, ad oggi, i punti di approdo più significativi.

[41] Il dgls. 276/03 definisce e) "autorizzazione": provvedimento mediante il quale lo Stato abilita operatori, pubblici e privati, di seguito denominati "agenzie per il lavoro", allo svolgimento delle attività di cui alle lettere da a) a d); f) "accreditamento": provvedimento mediante il quale le regioni riconoscono a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta.

Tavola sinottica: i soggetti pubblici e privati che svolgono attività di Servizio al Lavoro

Soggetti che esercitano una funzione pubblica esclusiva	• Servizi pubblici per l'impiego
Soggetti/operatori autorizzati iscritti nella sezione nazionale dell'Albo	• Agenzie per il lavoro generaliste • Agenzie di somministrazione a tempo indeterminato • Agenzie di intermediazione • Agenzie di selezione • Agenzie di supporto alla ricollocazione
Soggetti/Attori autorizzati a livello nazionale all'attività di intermediazione, in regime particolare di autorizzazione.	• Consulenti del lavoro per il tramite della Fondazione consulenti del lavoro (art.6 comma 4)
Attori autorizzati all'attività di intermediazione in regime particolare, che accedono a procedure semplificate di autorizzazione	• Università pubbliche e private comprese le fondazioni universitarie (art.6 comma 1) • Le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale che possono svolgere l'attività anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate; (art.6 comma 3 lettera a) Ad esempio: i patronati e i centri di assistenza fiscale, le società di servizi controllate dalle medesime associazioni • Le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale o regionale e aventi come oggetto la tutela, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, del lavoro, della formazione o delle disabilità; (art.6 comma 3 lettera b) • Gli Enti bilaterali; (art.6 comma 3 lettera c) • I gestori di siti internet, senza scopo di lucro. (art.6 comma 3-bis)
Soggetti/Attori autorizzati dalle Regioni e dalle Province autonome, con requisiti agevolati (art.6 comma 2 e 6)) sulla base di procedure (previste nell'art.6 comma 6) Il ministero ha il potere sostitutivo, in attesa nelle norme regionali, per rilasciare l'autorizzazione (collegato lavoro)	• Comuni singoli e associati (nella forma di unioni di comuni e comunità montane) • Camere di commercio • Istituti di scuola secondaria superiore di secondo grado statali e paritari
Operatori pubblici o privati accreditati ai sensi dell'art. 7 alla fornitura di servizi al lavoro a livello regionale	• Le legislazioni regionali definiscono attraverso il sistema degli accreditamenti per i Servizi al lavoro le procedure e costituiscono l'elenco dei soggetti accreditati.

Fonte elaborazioni Ares 2.0 – Ires su fonti regolative nazionali

7.2 Le APL in Italia. Elementi di uno scenario mobile

L'idea di *mettere a frutto* l'abilità "collocativa" delle agenzie di fornitura di lavoro temporaneo, per contrastare efficacemente la disoccupazione di lunga durata, trova riscontri non solo nelle riforme più recenti, ma anche nell'ordinamento previgente, ove erano state introdotte, a più riprese, misure ritagliate su categorie specifiche di lavoratori svantaggiati.

Tramite incentivi diretti a tali operatori, "premiati" economicamente e/o normativamente, ovvero mediante la promozione di appositi accordi tra questi ultimi e soggetti pubblici, si contava di stimolare l'attenzione del mercato su soggetti economicamente poco appetibili, perché più difficili da ricollocare al suo interno.

Aderendo alla indicazione comunitaria di promuovere l'occupabilità dei lavoratori attraverso politiche preventive, veniva così valorizzato il lavoro temporaneo, quale strumento di politica attiva.

Si aspirava così, tra l'altro, a contrastare quei possibili effetti negativi legati alla liberalizzazione del mercato dei servizi all'impiego[42], in particolare in caso di instaurazione di relazioni basate sulla univoca e limitata complementarità tra operatori pubblici e privati, che, come si è detto, potrebbero acuire processi di segmentazione del mercato e di specializzazione estrema dei fornitori.

In proposito, va menzionata innanzi tutto la l. n. 196/1997 (Pacchetto Treu), la quale ha disciplinato, per la prima volta, il cosiddetto lavoro interinale nel nostro Paese prevedendo strumenti di incentivazione al reinserimento dedicato ai soli lavoratori titolari di indennità di mobilità (art. 8). Apparivano qui contemplate due particolari forme di incentivazione: la prima consisteva in una integrazione salariale a favore del lavoratore titolare dell'indennità e la seconda in un incentivo economico a favore delle imprese di fornitura, ma solo in caso di assunzione a tempo indeterminato di tale categoria di lavoratori.

Come detto in precedenza, era prevista anche una forma di raccordo pubblico-privato, in cui traspariva più chiaramente l'intento di favorire logiche di "attivazione" dei lavoratori in mobilità.

Le allora esistenti Agenzie regionali per l'impiego avevano la facoltà di sottoscrivere "convenzioni" con le stesse imprese di fornitura finalizzate al "reinserimento lavorativo" dei titolari di indennità di mobilità, tramite lo svolgimento della prestazione di lavoro temporaneo. Quest'ultimo veniva così a rappresentare l'occasione per costruire un efficace volano alla loro assunzione presso l'azienda utilizzatrice, effettiva beneficiaria della prestazione lavorativa.

Di fatto, in tale configurazione, la agenzia di fornitura veniva chiamata a svolgere un vero e proprio servizio di incrocio tra domanda ed offerta di lavoro. A supporto della citata finalità del "reinserimento lavorativo" era, inoltre, prevista la possibilità che, nelle stesse convenzioni, fossero predisposti interventi formativi a carico del Fondo per la formazione dei lavoratori temporanei, finanziato con lo specifico contributo a carico delle stesse agenzie.

---

[42] Diversi autori, commentando l'art. 13 del Decreto, hanno sottolineato i rischi collegati alla creazione di un mercato "duale" individuando nel "raccordo pubblico-privato" e nel coinvolgimento dell'operatore privato un "modello nuovo di cooperazione" che tende a superare di abbandonare alle cosiddette/presunte inefficienze del pubblico i gruppi a rischio di esclusione sociale

Un'altra categoria di lavoratori svantaggiati, nei confronti della quale si sperimentò l'utilizzazione del lavoro temporaneo come misura di politica attiva, fu quella dei lavoratori socialmente utili.

Con il decreto interministeriale 21 maggio 1998 venne, infatti, individuata, tra le *vie d'uscita* dal bacino dei lavori socialmente utili, l'incentivazione, economica e normativa, della loro *presa in carico* da parte delle agenzie di fornitura (art. 7). In primo luogo, era previsto un cospicuo incentivo normativo per rendere più estesa la platea dei soggetti potenzialmente coinvolgibili nella misura. Infatti, ove "autorizzata" dalla contrattazione collettiva, era consentita alle agenzie la deroga al divieto, allora vigente, di utilizzazione del lavoro interinale per le "qualifiche di esiguo contenuto professionale".

Alle stesse agenzie spettava, inoltre, un doppio premio economico: quello di cui peraltro beneficiavano tutti i "datori di lavoro privati e gli enti pubblici" che assumevano a tempo indeterminato un LSU (pari a 18 milioni di lire), cui se ne aggiungeva uno specifico, consistente nella riduzione per un triennio del 50% della indennità, spettante al lavoratore interinale nei periodi di attesa di una missione.

Infine, a potenziare la funzione di collocamento del lavoro temporaneo, veniva previsto un ulteriore premio (pari a tre milioni di lire) alle agenzie ove, "durante o immediatamente al termine di un rapporto di lavoro temporaneo", il lavoratore socialmente utile fosse stato assunto a tempo indeterminato dalla azienda utilizzatrice - insomma un vero e proprio "premio di collocamento".

In secondo luogo, altra caratteristica comune alle misure considerate è che l'incentivazione, in particolare economica, alla "presa in carico" di tali soggetti ad opera delle agenzie di lavoro interinale, era comunque condizionata alla loro assunzione a tempo indeterminato.

In altre parole l'ordinamento privilegiava, a fronte dell'incentivo statale, l'interesse del lavoratore alla stabilità dell'impiego e, quindi, richiedeva un congruo impegno da parte degli operatori privati nella predisposizione di idonee misure di reinserimento nel mercato del lavoro, contando peraltro sul fatto che gli stessi si sarebbero comunque attivati per l'assunzione "diretta" da parte delle imprese utilizzatrici, comunque privilegiata dall'ordinamento giuridico.

Come sappiamo è proprio l'indebolimento delle prospettive di stabilità compensato, almeno nelle intenzioni di una aumento considerevole delle occasioni di intermediazione e di incontro tra domanda e offerta di lavoro a guidare il processi di riforma delle APL che di seguito descriviamo a grandi linee.

In conclusione tutte le misure analizzate sembrano essere accomunate in primo luogo dal campo di applicazione soggettivo e selettivo, laddove si rivolgono a ristrette e specifiche categorie di lavoratori svantaggiati e non a tutti i lavoratori cosiddetti svantaggiati.

È pur vero che si trattava di gruppo di soggetti eleggibili assai consistente da punto di vista quantitativo, beneficiari di misure assistenziali di protezione del reddito, originariamente temporanee che, a causa di periodiche proroghe, avevano dato vita a significativi fenomeni di disoccupazione di lunga durata e a vere e proprie emergenze sociali (è il caso degli LSU).

Per tale via cominciano, però, a farsi strada formule, ampiamente riprese, come vedremo, più di recente, che incentivano misure meno costose e improntate a criteri di politica attiva, ma soprattutto basate sull'incentivazione progressiva all'assunzione in relazione alla complessità della condizione di svantaggio del destinatario, alla rapidità del collocamento e alla durata dell'impiego stesso.

7.2.1 La disciplina degli operatori privati nel D. Lgs 276/03

Come è stato precedentemente evidenziato, il D. Lgs n. 469 del 1997 ha consentito, anche alle imprese private, di esercitare l'attività di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro; in particolare, l'art. 10 prevedeva che l'attività di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro poteva essere esercitata da imprese o gruppi di imprese, società cooperative, enti non commerciali autorizzati.

Nel Decreto legislativo n. 276 del 2003 è contenuta l'attuale regolamentazione delle attività svolte dalle Agenzie private per il lavoro; in particolare, tali attività, sono definite nell'ambito dell'art. 2 del suddetto Decreto, nel seguente modo:

- la somministrazione di lavoro (che costituirà, nel seguito della trattazione, oggetto di uno specifico approfondimento) come "*fornitura professionale di manodopera a tempo indeterminato o a termine*"[43];
- l'intermediazione è definita come *"l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati comprensiva tra l'altro: della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito delle attività di*

[43] Il comma 46 della legge 247/2007 ha abolito il contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato previsto dal Titolo III, Capo 1 del decreto legislativo n. 276/2003.

intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo";

- la ricerca e selezione di personale, come "*l'attività di consulenza di direzione finalizzata alla risoluzione di una specifica esigenza dell'organizzazione committente, attraverso l'individuazione di candidature idonee a ricoprire una o più posizioni lavorative in seno all'organizzazione medesima, su specifico incarico della stessa e comprensiva di: analisi di contesto organizzativo dell'organizzazione committente; individuazione e definizione delle esigenze della stessa; definizione del profilo di competenze e di capacità della candidatura ideale; pianificazione e realizzazione del programma di ricerca delle candidature attraverso una pluralità di canali di reclutamento; valutazione delle candidature individuate attraverso appropriati strumenti selettivi; formazione della rosa delle candidature maggiormente idonee; progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; assistenza nella fase di inserimento dei candidati; verifica e valutazione dell'inserimento e del potenziale dei candidati*";
- il supporto alla ricollocazione professionale è definita come "*l'attività effettuata su specifico ed esclusivo incarico dell'organizzazione committente, anche in base ad accordi sindacali, finalizzata alla ricollocazione nel mercato del lavoro di prestatori di lavoro, singolarmente o collettivamente considerati, attraverso la preparazione, la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo, l'accompagnamento della persona e l'affiancamento della stessa nell'inserimento nella nuova attività*".

Gli operatori privati, affinché possano esercitare una o più delle suddette attività, devono essere iscritti, sul presupposto del possesso di determinati requisiti giuridici e finanziari, all'interno di un apposito Albo, istituito presso il Ministero del Lavoro e composto da 5 sezioni[44] ciascuna delle quali riguarda una determinata tipologia di attività.

---

[44] L'Albo, istituito presso il Ministero del Lavoro, comprende le seguenti sezioni: Agenzie di somministrazione di lavoro con competenza generale; Agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato; Agenzie di intermediazione; Agenzie di ricerca e selezione del personale; Agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

Le Agenzie di somministrazione con competenza generale (cioè, quelle Agenzie che possono procedere allo svolgimento di tutte le attività di somministrazione di lavoratori previste dall'art. 20 del Decreto) sono autorizzate a svolgere tutte le altre attività di intermediazione (sono, pertanto, automaticamente iscritte alle altre sezioni dell'Albo); le Agenzie competenti a svolgere l'attività di intermediazione sono automaticamente autorizzate a svolgere, anche, le attività di ricerca e selezione di personale e le attività di supporto alla ricollocazione professionale dei lavoratori. Infine, per quanto riguarda le Agenzie di somministrazione a tempo indeterminato si ricorda che, come sarà successivamente messo in luce, possono somministrare manodopera soltanto a tempo determinato, essendo stata abrogata la somministrazione a tempo indeterminato.

Tale Albo, inoltre, è articolato in un duplice livello:

- un livello nazionale, nel quale sono iscritte le Agenzie per il lavoro che sono autorizzate dal Ministero del Lavoro;
- un livello regionale, nel quale sono iscritte tutte quelle Agenzie di intermediazione, ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale che svolgono la loro attività soltanto all'interno del territorio di una sola Regione e che, da tale Regione, sono autorizzate. In definitiva, ciò significa che le Agenzie del lavoro in questione non possono operare in favore di imprese che abbiano stabilito la loro sede legale nel territorio di un'altra Regione (art. 6, comma 8 bis, D. Lgs. n. 276).

Le suddette procedure di autorizzazione regionale sono, pertanto, disciplinate dalle Regioni stesse attraverso interventi legislativi che devono rispettare i livelli essenziali delle prestazioni e i principi fondamentali che sono contenuti nel Decreto n. 276 del 2003.

Come è stato precedentemente accennato, l'iscrizione all'Albo (e dunque il rilascio dell'autorizzazione) è subordinata al possesso di determinati requisiti, sia giuridici che finanziari, indicati nello stesso Decreto (art. 5).

Fra tali requisiti è necessario distinguere quelli previsti dal comma 1 dell'art. 5 che devono essere posseduti da tutte le Agenzie per il lavoro (e che, sono di seguito riportati), indipendentemente dall'attività che esse svolgono, da tutti gli altri che sono richiesti a ciascun operatore privato in funzione dell'attività che intende svolgere:

- "*costituzione della Agenzia nella forma di società di capitali ovvero cooperativa o consorzio di cooperative, italiana o di altro Stato membro dell'Unione europea*";
- "*sede legale o una sua dipendenza nel territorio dello Stato o di altro Stato membro dell'UE*";
- "*disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali, dimostrabili per titoli o per specifiche esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali*";
- assenza di condanne penali, anche non definitive, ad esempio per delitti contro il patrimonio, contro la fede pubblica, contro l'economia pubblica o per delitti e contravvenzioni previsti da leggi in materia di lavoro e previdenza sociale in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti muniti di rappresentanza e ai soci accomandatari;

- *"nel caso di soggetti polifunzionali, non caratterizzati da un oggetto sociale esclusivo, presenza di distinte divisioni operative, gestite con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici"*;
- "*interconnessione con la Borsa Continua Nazionale del Lavoro di cui al successivo art. 15, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali, nonché l'invio all'autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro*"[45];
- *"rispetto delle disposizioni di cui all'art. 8 previsto a tutela del lavoratore alla diffusione dei propri dati nell'ambito da essi indicato".*

Tavola sinottica: le tipologie di APL e la loro struttura

Tipologia di Agenzia	Forma giuridica	Capitale minimo	Oggetto sociale	Requisiti di ordine generale richiesti a tutte le tipologie di Agenzie
Agenzie di somministrazione "generaliste"	Società di capitali, cooperative o consorzio di cooperative	Capitale versato non inferiore a 600.000 E e deposito cauzionale di 350.000 Euro a garanzia dei crediti dei lavoratori impiegati e dei corrispondenti crediti contributivi	Somministrazione di lavoro prevalente, anche se non esclusiva	**Sede legale o dipendenza** nel territorio dello Stato italiano o di un altro Stato membro dell'Unione Europea. **Disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali.** **Assenza di condanne penali** per determinati reati, relativamente agli amministratori, i direttori generali, i dirigenti con rappresentanza o i soci accomandatari, **Agenzie per il lavoro "polifunzionali":** Presenza di distinte divisione operative, gestite con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici. **Borsa continua nazionale del lavoro:** interconnessione obbligatoria con la BCNL, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali ed invio, all'autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro. **Dati del lavoratore:** rispetto del diritto del lavoratore alla diffusine dei propri dati nell'ambito da essi indicato.
Agenzie di somministrazione "specialiste"	Società di capitali, cooperative o consorzio di cooperative	Capitale versato non inferiore a 350.000 Euro e deposito cauzionale di 200.000 Euro a garanzia dei crediti dei lavoratori impiegati e dei corrispondenti crediti contributivi	Cumulabilità con altre attività economiche	
Agenzie di intermediazione	Società di capitali, cooperative o consorzio di cooperative	Capitale versato non inferiore a 50.000 Euro	Intermediazione prevalente anche se non esclusiva	
Agenzie di ricerca e selezione del personale	Società di capitali, società cooperativa o consorzio di cooperative o società di persone	Capitale versato non inferiore a 25.000 Euro	Ricerca e selezione, anche se non esclusiva	
Agenzie di ricollocazione professionale	Consorzio di cooperative, società cooperativa o di persone o di capitali	Capitale versato non inferiore a 25.000 Euro	Ricollocazione, anche se non esclusiva	

Fonte: elaborazioni Ares 2.0 – Ires su fonti regolative nazionali

[45] Alla Borsa Continua Nazionale del Lavoro si farà riferimento nell'ultima parte del presente paragrafo.

7.2.2 Il fenomeno delle Agenzie Private per il Lavoro autorizzate

Scopo di questo paragrafo è pervenire ad una analisi sufficientemente dettagliata del fenomeno delle Agenzie Private per il Lavoro (APL) osservandone la distribuzione territoriale anche in relazione con gli altri attori che abbiamo, più genericamente definito Sevizi per lavoro, a partire, quindi dai Centri per l'impiego e dalle differenti fattispecie di intermediari autorizzati, la Fondazione dei Consulenti del lavoro, le Università che hanno creato i servizi di placement, etc..

Le informazioni utilizzate risalgono al 2009 e, pertanto, raccontano uno scenario che, almeno per la parte attori privati risulta in parte modificato, seppur non al punto da mutare, in maniera cogente, le linee di tendenza che qui sono state evidenziate[46].

Come si può osservare dalla tabella che segue siamo di fronte ad sistema di dimensioni ragguardevoli composto da 804 agenzie autorizzate iscritte nell'Albo, molto sbilanciato sulle agenzie di Ricerca e selezione del personale (667 unità).

Nel complesso si può osservare immediatamente lo squilibrio della distribuzione territoriale che vede ben 640 sedi nel nord Italia (pari all'80% del totale), 112 nel Centro (14%) e soltanto 52 nel Mezzogiorno (6,5%). Una percentuale molto ridotta di agenzie ha sede legale nei paesi europei (0,5%).

Inoltre, analizzando la distribuzione geografica per tipologia di agenzia si scopre che nel Mezzogiorno, al 2009, erano presenti solo 8 agenzie polifunzionali su 82 (totale nazionale), 1 agenzia d'intermediazione su 16 totale, 41 agenzie per la ricerca e selezione del personale su 667 e 2 per il supporto alla ricollocazione su 38.

E' evidente che i forti squilibri fra Centro-Nord e Mezzogiorno sono determinati essenzialmente dalla debolezza del tessuto industriale del Mezzogiorno, in gran parte costituito da piccole imprese, e dalla conseguente modesta domanda di lavoro somministrato e di servizi di selezione del personale più qualificato.

[46] Le informazioni qui presenti sono state estrapolate da un rapporto di Italia Lavoro che aggiornava quelli presenti in Sorcioni M, Cicciomessere R (Italia Lavoro), *La collaborazione degli operatori pubblici e privati, Italia lavoro Strumenti, 2007*. Le informazioni come già veniva ricordato in quel Rapporto provengono da fonti empiriche non ufficiali e, in parte, dinamiche come l'Albo Nazionale delle Agenzie Autorizzate.

Le APL per ripartizione geografica e tipologia (valori assoluti 2009)

	Somministrazione generalista	Somministrazione specialista	Intermediazione	Ricerca e selezione del personale	Supporto alla ricollocazione professionale	Totale agenzie
Italia	**82**	**1**	**16**	**667**	**38**	**804**
Nord-Ovest	48	1	4	329	23	405
Nord-Est	19	0	1	205	10	235
Nord	67	1	5	534	33	640
Centro	7	0	10	92	3	112
Sud	7	0	1	27	1	36
Isole	1	0	0	14	1	16
Mezzogiorno	8	0	1	41	2	52

Fonte: Italia Lavoro 2009

Dal grafico che segue si evince come la distribuzione regionale delle APL è concentrata prevalentemente in 5 regioni.

La Lombardia detiene di gran lunga il primato con il 42,1% delle sedi legali (340 sedi), il 13,2% è in Emilia Romagna (107 sedi), il 12,1% in Veneto (98 sedi) il 7,9% nel Lazio (64 sedi) e il 7,4% in Piemonte (60 sedi).

In queste prime cinque regioni è presente l'82,8% delle sedi legali delle agenzie, a conferma della specializzazione produttiva sulla localizzazione degli intermediari privati che si concentrano, con tutta evidenza, nelle aree a maggiore vocazione industriale e dove più bassi sono i tassi di disoccupazione e dove, di conseguenza, maggiore è la domanda di lavoro somministrato e di personale qualificato.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno, in Campania si registra la maggiore presenza di sedi legali delle agenzie per il lavoro (21 pari al 2,6% del totale) che si riducono a una in Calabria, mentre 2 regioni (Val d'Aosta e Molise) al momento della rilevazione non avevano alcuna agenzia con sede legale nel proprio territorio, anche se nell'ultimo biennio se ne sono iscritte 7 in Molise e 6 in Val d'Aosta.

Distribuzione per ripartizione geografica e regionale delle agenzie per il lavoro – Sedi legali

	Somministrazione generalista	Somministrazione specialista	Intermediazione	Ricerca e selezione del personale	Supporto alla ricollocazione professionale	Totale agenzie	% sul totale
Piemonte	6	1	1	42	10	60	7,4
Val d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	42	0	3	282	13	340	42,1
Liguria	0	0	0	5	0	5	0,6
Trentino A.A.	1	0	0	15	0	16	2
Veneto	9	0	0	86	3	98	12,1
Friuli V.G.	1	0	0	12	1	14	1,7
Emilia R.	8	0	1	92	6	107	13,2
Toscana	2	0	0	24	0	26	3,2
Umbria	0	0	0	5	0	5	0,6
Marche	0	0	0	17	0	17	2,1
Lazio	5	0	10	46	3	64	7,9
Abruzzo	1	0	0	3	0	4	0,5
Molise	0	0	0	0	0	0	0
Campania	5	0	0	16	0	21	2,6
Puglia	1	0	0	6	1	8	1
Basilicata	0	0	0	2	0	2	0,2
Calabria	0	0	1	0	0	1	0,1
Sicilia	0	0	0	11	1	12	1,5
Sardegna	1	0	0	3	0	4	0,5
Paesi europei	2	0	0	2	0	4	0,5
Totale	84	1	16	669	38	808	100
Italia	**82**	**1**	**16**	**667**	**38**	**804**	**99,5**

Fonte: Albo delle agenzie per il lavoro autorizzate (maggio 2009)

Ad una rappresentazione dell'infrastruttura pubblica e privata disponile al 2009, i dati registrano 6.142 sportelli di operatori a disposizione dei lavoratori e delle imprese. Un dato di grande rilievo ai fini della nostra ricerca è che il 68% di essi è costituito da agenzie per il lavoro (4.178), il 21% dai consulenti per il lavoro (1.266), solo il 10% dai centri per l'impiego (621) e l'1% dalle università (77) e che, quindi, il complesso degli sportelli degli operatori privati autorizzati e speciali costituisce addirittura l'89% dell'insieme degli operatori.

Gran parte dei 4.178 sportelli delle agenzie per il lavoro svolgeva attività di somministrazione del lavoro il 70% (v.a 2892) seguito dal 24% (v.a. 1010) che offre servizi di ricerca e selezione del personale, dal 5% (v.a. 215) che svolge

attività di intermediazione fra domanda e offerta di lavoro e dall'1% (v.a. 51) che offre servizi di ricollocazione professionale.

Come evidente, se osserviamo la distribuzione percentuale degli sportelli degli operatori pubblici e privati a livello geografico possiamo notare come essa ricalchi, a grandi linee, l'andamento del numero assoluto delle APL, essendo i CPI equidistribuiti in percentuale sul territorio nazionale.

Essa evidenzia, altresì, come la gerarchia regionale delle prime 5 regioni non cambi, per quanto si ristrutturi al suo interno: infatti, considerando il numero delle APL, l'Emilia Romagna è in una posizione migliore (2) di quanto non sia se si prende in considerazione l'insieme dei servizi al lavoro regionale (5).

Certamente questo squilibrio andrebbe analizzato più da vicino e riparametrato, ad esempio, sul numero degli addetti generali, per sportello per ogni singola tipologia. Conteggiare, infatti, gli sportelli dei Cpi può esser fuorviante se non consideriamo che, alcuni di essi, sono strutture di elevata complessità con un numero di dipendenti molto significativo.

Va precisato comunque, che alla data della rilevazione alcune informazioni sugli sportelli decentrati dei Centri per l'impiego non erano disponibili per alcune regioni. Inoltre per la Sicilia non vengono conteggiati i 183 sportelli multifunzionali che sono stati accreditati dalla Regione per offrire alcuni servizi volti a facilitare l'incontro fra offerta e domanda di lavoro, servizi oggi in via di accreditamento.

Distribuzione per ripartizione geografica degli operatori pubblici e privati per il lavoro (maggio 2009)

			Italia	*Nord-Ovest*	*Nord-Est*	*Nord*	*Centro*	*Sud*	*Isole*	*Mezzogiorno*
Agenzie per il lavoro	Somministrazione di lavoro (generalista)	Sedi legali	**82**	48	19	67	7	7	1	8
		Sportelli	**2.892**	1.294	779	2.073	505	268	46	314
	Somministrazione di lavoro (specialista)	Sedi legali	**1**	0	1	0	0	0	0	0
		Sportelli	**10**	3	0	3	7	0	0	0
	Intermediazione	Sedi legali	**16**	4	1	5	10	1	0	1
		Sportelli	**215**	44	29	73	47	78	17	95
	Ricerca e selezione del personale	Sedi Legali	**667**	329	205	534	92	27	14	41
		Sportelli	**1.010**	531	246	777	169	53	11	64
	Supporto alla ricollocazione professionale	Sedi legali	**38**	23	10	33	3	1	1	2
		Sportelli	**51**	25	8	33	13	5	0	5
	Totale	Sedi legali	**804**	405	235	640	112	36	16	52
		Sportelli (a)	**4.178**	1.897	1.062	2.959	741	404	74	478
Operatori pubblici	Centri per l'impiego (CPI)	Sedi	**545**	116	119	235	88	129	93	222
		Sportelli decentrati	**76**	0	0	0	22	54	0	54
		Totale (b)	**621**	116	119	235	110	183	93	276
Intermediari speciali	Fondazione Consulenti del lavoro (delegati) (c)		**1.266**	278	277	555	265	315	131	446
	Università con servizi di placement (d)		**77**	17	12	29	22	20	6	26
Totale sportelli (a+b+c+d)			**6.142**	2.308	1.470	3.778	1.138	922	304	1.226
% sportelli sul totale			**100**	37,6	23,9	61,5	18,5	15	4,9	20

Fonte Italia Lavoro 2009

Distribuzione regionale degli operatori pubblici e privati per il lavoro (maggio 2009)

	Agenzie per il lavoro												Operatori pubblici			Intermediari speciali		Totale sportelli (a+b+c+d)	% sportelli sul totale
	Somministrazione di lavoro (generalista)		Somministrazione di lavoro (specialista)		Intermediazione		Ricerca e selezione del personale		Supporto alla ricollocazione professionale		Totale		Centri per l'impiego (CPI)			Fondazione Consulenti del lavoro (delegati) (c)	Università con servizi di placement (d)		
	Sedi legali	Sportelli	Sedi legali	Sportelli	Sedi legali	Sportelli	Sedi legali	Sportelli	Sedi legali	Sportelli	Sedi legali	Sportelli (a)	Sedi	Sportelli decentrati	Totale (b)				
Piemonte	6	342	1	1	1	14	42	109	10	11	60	477	30	n.d.	30	52	4	563	9,2
Val d'Aosta	0	7	0	0	0	2	0	1	0	0	0	10	3	n.d.	3	2	1	16	0,3
Lombardia	42	883	0	1	3	20	282	401	13	11	340	1.316	68	n.d.	68	205	11	1.600	26,1
Liguria	0	62	0	1	0	8	5	20	0	3	5	94	15	n.d.	15	19	1	129	2,1
Trentino A.A.	1	47	0	0	0	3	15	22	0	0	16	72	19	n.d.	19	13	2	106	1,7
Veneto	9	415	0	0	0	11	86	135	3	5	98	566	42	n.d.	42	149	4	761	12,4
Friuli V.G.	1	89	0	0	0	6	12	24	1	0	14	119	18	n.d.	18	19	2	158	2,6
Emilia R.	8	228	0	0	1	9	92	65	6	3	107	305	40	n.d.	40	96	4	445	7,2
Toscana	2	180	0	6	0	15	24	47	0	2	26	250	41	n.d.	41	85	7	383	6,2
Umbria	0	34	0	0	0	5	5	4	0	0	5	43	5	n.d.	5	19	2	69	1,1
Marche	0	99	0	0	0	11	17	23	0	0	17	133	13	22	35	45	3	216	3,5
Lazio	5	192	0	1	10	16	46	95	3	11	64	315	29	n.d.	29	116	10	470	7,7
Abruzzo	1	80	0	0	0	9	3	9	0	2	4	100	15	32	47	46	3	196	3,2
Molise	0	10	0	0	0	4	0	1	0	0	0	15	3	13	16	8	1	40	0,7
Campania	5	78	0	0	0	5	16	17	0	2	21	102	44	6	50	105	7	264	4,3
Puglia	1	56	0	0	0	12	6	22	1	0	8	90	41	n.d.	41	98	5	234	3,8
Basilicata	0	18	0	0	0	31	2	3	0	1	2	53	11	3	14	14	1	82	1,3
Calabria	0	26	0	0	1	17	0	1	0	0	1	44	15	n.d.	15	44	3	106	1,7
Sicilia	0	24	0	0	0	10	11	6	1	0	12	40	65	n.d.	65	96	4	205	3,3
Sardegna	1	22	0	0	0	7	3	5	0	0	4	34	28	n.d.	28	35	2	99	1,6
Italia	**82**	**2.892**	**1**	**10**	**16**	**215**	**667**	**1.010**	**38**	**51**	**804**	**4.178**	**545**	**76**	**621**	**1.266**	**77**	**6.142**	**100**

Fonte Italia Lavoro 2009

7.2.3 Alcune linee di tendenza e alcune evidenze

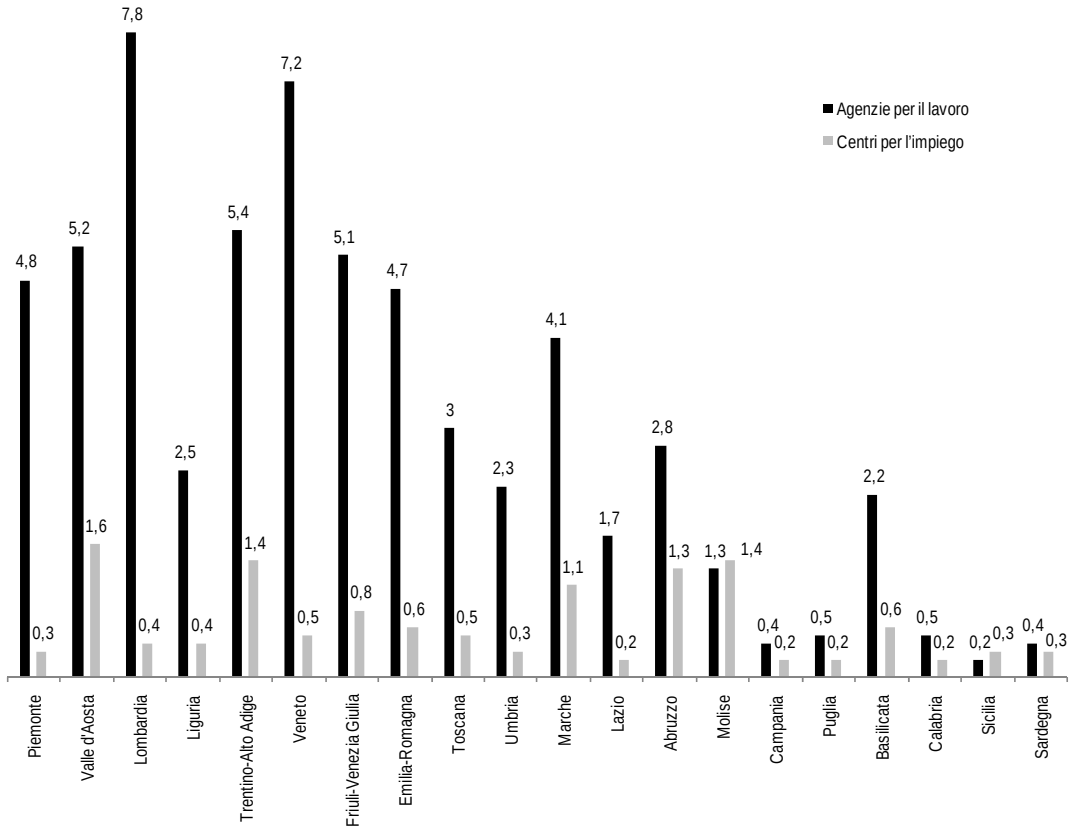
A questo punto dell'analisi, per capire il livello di coerenza della geografia degli sportelli, è senz'altro utile mettere in relazione le cifre sulla disoccupazione e quelle sui sportelli. Con questo esercizio, emerge in tutta la sua evidenza una infrastruttura che paradossalmente esprime una tendenziale correlazione inversa tra i due valori.

Se eccettuiamo, cioè, la Basilicata e in parte il Molise, le regioni dove è più alto il tasso di disoccupazione mostrano il più basso numero degli operatori (operatori/ogni mille disoccupati) a conferma, se ce ne fosse bisogno, di una sostanziale sovrapponibilità tra il grado di sviluppo e diffusione della platea delle APL e le opportunità offerte dai mercati del lavoro locali.

Su una media nazionale di 3,6 sportelli di tutti gli operatori pubblici e privati per 1.000 disoccupati, nel Nord ve ne sono 7,7, nel Centro 3,6 e nel Mezzogiorno solo 1,4. Lo squilibrio territoriale è ancora più evidente se si analizzano gli sportelli delle sole agenzie del lavoro: sono presenti 6,1 sportelli per mille disoccupati nel Nord, 2,3 nel Centro e solo 0,5 nel Mezzogiorno.

Meno squilibrata è la presenza degli sportelli dei Centri per l'impiego pubblici che sono pari a 0,5 per mille nel Nord, a 0,3 nel Centro e nel Mezzogiorno. Qui, però il discorso non è sovrapponibile in ragione del fatto che la loro distribuzione è ancora oggi una eredità degli uffici di collocamento provinciali che seguivano, per ragioni di natura amministrativa legata alla popolazione residente, una specifica distribuzione territoriale.

Numero medio di sportelli degli operatori pubblici e privati per 1.000 persone in cerca di occupazione, per ripartizione geografica e regione



Fonte: Italia Lavoro 2009

Se, inoltre, ai soli fini di un ragionamento, consequenziale a quanto osservato attraverso l'analisi del fenomeno APL e CPI, volessimo abbozzare una riflessione su come cambierebbe la distribuzione dei servizi per il lavoro e il loro carico medio di utenti in considerazione di una possibile stretta collaborazione tra APL e CPI a livello regionale per tutte le funzioni di servizio all'utenza, lo scenario muterebbe radicalmente.

Non c'è dubbio, però, che per correttezza di approccio e per variabilità del fenomeno va sottolineato come la platea prima rappresentata si modificherebbe ulteriormente in maniera del tutto imprevedibile, soprattutto in relazione ai fattori di convenienza che vengono costruiti localmente. Come sappiamo, infatti, la platea dei servizi per il lavoro delle regioni è ottenuta dall'accesso che viene concesso a soggetti non perfettamente coincidenti con i soggetti autorizzati a livello nazionale.

Va, inoltre, fatta una riflessione sui sistemi di convenienza soprattutto di natura economica che rimangono, ovviamente, non esplicitati nella tabella. Tali sistemi, come vedremo, potrebbero, a certe condizioni, favorire la collaborazione tra CPI e APL e

intermediari speciali e portare gli operatori privati ad offrire gli stessi servizi offerti dall'operatore pubblico.

Come è apparso in questi anni evidente, stante il residuale rapporto pregresso di collaborazione tra le due tipologie di attori, la cosa appare tutt'altro che scontata soprattutto in riferimento ai soggetti svantaggiati che presuppongono, per loro natura come appare chiaro dall'esperienza di altri Paesi europei, un carico di lavoro di accompagnamento più significativo e quindi, costi aggiuntivi e più alti. Tali costi dovrebbero essere coperti dai finanziamenti pubblici ai quali le agenzie private accedono, in varie forme, a livello regionale e nazionale. E questo, oggi, è il vero nodo del dibattito in corso sul tema della collaborazione pubblico-privato

Comunque, seppur solo come prevalente esercizio statistico la tabella che segue descrive il profondo cambiamento che potrebbe innestarsi e la significativa redistribuzione del carico di disoccupati che potrebbe realizzarsi qualora prendessimo in considerazione differenti combinazioni di servizi per il lavoro locali indifferentemente dalla loro natura pubblica o privata.

Carico di disoccupati di differente tipologia per ogni agenzia pubblica e privata per regione

	Disoccupati per centro per l'impiego	Disoccupati per servizio per il lavoro pubblico e privato autorizzato	Disoccupati di lunga durata per centro per l'impiego	Disoccupati di lunga durata per servizio per il lavoro pubblico e privato autorizzato
Piemonte	2733	160	1183	69
Valle D'Aosta	667	167	212	53
Lombardia	2250	111	773	38
Trentino A.A.	684	155	156	35
Veneto	1738	120	603	42
Friuli V.G.	1000	126	341	43
Liguria	2750	311	867	98
Emilia R.	1541	100	442	29
Toscana	1707	236	652	90
Umbria	3600	375	1421	148
Marche	2154	187	776	67
Lazio	5393	440	2733	223
Abruzzo	2200	210	1024	98
Molise	3333	556	1620	270
Campania	4617	1107	2481	595
Puglia	3927	1220	2046	635
Basilicata	2333	778	1240	413
Calabria	5067	1490	2794	822
Sicilia	3415	1669	1984	970
Sardegna	2393	1081	1109	501
Italia	2794	299	1306	140

Fonte: Sorcioni M, Cicciomessere R (Italia Lavoro), *La collaborazione degli operatori pubblici e privati, Italia lavoro Strumenti, 2007*

Infine, a specificazione di quanto sostenuto nelle pagine precedenti, la tabella che segue fornisce, altresì, una prima rappresentazione della platea dei lavoratori in cerca di lavoro per tipologia di rapporto con i servizi pubblici e privati.

Tale prima rappresentazione permette di indirizzare gli approfondimenti verso due temi complementari. Il rapporto tra lavoratori svantaggiati ed agenzie per il lavoro, nonché, la loro distribuzione territoriale, aspetto questo di notevole importanza nelle valutazione delle possibili collaborazioni tra sistema pubblico e privato.

La tavola mostra la persistente difficoltà, di cui abbiamo accennato in altra parte del capitolo di favorire l'incontro dei soggetti svantaggiati con le agenzie per il lavoro. Come si evidenzia è elevatissima la quota della forza lavoro che non si è rivolta a nessuno SPI (oltre il 50%).

Infine, su tutte queste questioni resta, altresì, un problema strutturale che riguarda il nostro Paese che, in questa fase di crisi economica tende addirittura ad acuirsi. Ci riferiamo alle profonde differenze tra Nord e Sud del Paese e all'interno di differenti aree del Sud che ci riconsegnano uno scenario che, come in un gioco di specchi, evidenzia sia la scarsa presenza di servizi pubblici e privati in quelle aree, sia l'elevato tasso di disoccupazione e inoccupazione che, in mancanza di opportunità effettive di inserimento lavorativo di chi si rivolge ai servizi, tendono a deprimere l'intera prestazione degli SPI nelle aree del Mezzogiorno[47].

[47] Da una recente indagine Isfol realizzata all'interno delle attività istituzionali di monitoraggio dei Servizi per l'impiego e svolta su un campione di 366 APL si evidenzia come nel sud il 60,9 % di esse svolga una qualche attività di formazione finalizzata all'inserimento lavorativo percentuale che scende al 37,7% per le agenzie presenti nel Nord-ovest a dimostrazione come lo sviluppo dell'offerta di servizi sia coerente con le opportunità di finanziamento offerte dal sistema pubblico. CFR Chiozza A, Marocco M., *Servizi privati per il lavoro: i dati del monitoraggio*. " Osservatorio Isfol", n. 1 pp. 101-118. L'altra modalita di inserimento, come è noto, si riferisce ai sistemi di incentivazione delle imprese per l'assunzione che "salta" di fatto il ricorso alle APL.

Popolazione in età da lavoro per condizione professionale e rapporto con i servizi per il lavoro pubblici e privati . Media 2009 RCFL . VA

	Condizione professionale	non si è rivolto agli SPI	si è rivolto ai CPI per cercare lavoro	si è rivolto ai CPI solo per servizi	Si è rivolto ai Servizi Privati	Totale
Mezzogiorno	Occupati	3.377.402	2.484.819	405.958	19.611	6.287.790
	persone in cerca	195.159	627.511	61.747	14.540	898.957
	Inattivi	5.859.154	2.369.316	419.689	4.956.246	13.604.406
	Totale	9.431.715	5.481.646	887.395	4.990.397	20.791.153
Centro	Occupati	3.055.449	1.591.320	160.023	25.546	4.832.338
	persone in cerca	97.416	253.783	12.495	13.203	376.896
	Inattivi	2.928.843	702.483	90.475	2.801.620	6.523.421
	Totale	6.081.707	2.547.586	262.993	2.840.369	11.732.655
Nord	Occupati	8.945.463	2.474.866	355.429	129.106	11.904.864
	persone in cerca	172.766	402.186	17.247	76.837	669.036
	Inattivi	6.961.000	1.084.820	171.705	6.437.068	14.654.593
	Totale	16.079.228	3.961.872	544.381	6.643.011	27.228.493
Totale	Occupati	15.378.314	6.551.005	921.410	174.264	23.024.992
	persone in cerca	465.340	1.283.480	91.489	104.579	1.944.889
	Inattivi	15.748.996	4.156.620	681.869	14.194.935	34.782.420
	Totale	31.592.650	11.991.104	1.694.769	14.473.777	59.752.301

Fonte: elaborazione ARES 2.0 su microdati Forze di lavoro media 2009

Infine, in termini di evoluzione di scanario, ha un suo interesse riportare qui alcune delle evidenze emerse da una recente indagine Isfol realizzata all'interno delle attività istituzionali di monitoraggio dei Servizi per l'impiego dell'Istituto svolta su un campione di 366 APL.

In essa si evince come nel Sud il 61 % di esse svolga una qualche attività di formazione finalizzata all'inserimento lavorativo, quota che scende al 38% per le agenzie presenti nel Nord-ovest: a specchio la situazione sembra rovesciarsi per quanto riguarda i servizi di supervisione dell'operato della manodopera che è svolto nel sud solo dal 30% delle agenzie contro il 45% del Nord-Ovest il 42, 5 % del Nord Est e il 45% del Centro.

Tutto questo a dimostrazione di come lo sviluppo dell'offerta di servizi sia coerente con le opportunità di finanziamento offerte dal sistema pubblico che come sappiamo nel sud sono molto ancorate alle attività di formazione e come, in assenza di una vivacità del mercato del lavoro locale sia per ragioni culturali che per ragioni di costi si trovi poco redditizio/utile offrire servizi alle imprese di quella natura[48].

[48] CFR Chiozza A, Marocco M., *Servizi privati per il lavoro: i dati del monitoraggio*. " Osservatorio Isfol", n. 1 pp. 101-118

Attività svolte dalle APL (2010)

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Totale
Raccolta curricula	96,7	97,3	100	9 5,7	97,3
Individuaizone e valutazione delle candidature (screening)	92,9	95,6	97,9	95,7	94,5
Definizione profilo di competenze richieste dall'azienda	91,8	95,6	97,9	91,3	93,4
Analisi del contesto organizzativo dell'azienda committente	86,9	92,0	91,5	87,0	89,1
Costruzione banca dati	90,7	87,6	85,1	78,3	88,3
Follow up (verifica e valutazione dell'inserimento)	73,2	78,8	78,7	69,6	75,4
Pianificazione e gestione del reclutamento	66,7	71,7	85,1	87,0	71,9
Assistenza nella fase di inserimento dei candidati	67,8	69,9	68,1	73,9	68,9
Orientamento	51,4	50,4	44,7	78,3	51,9
Supervisione dell'operato della manodopera inserita	44,8	42,5	44,7	30,4	43,2
Progettazione ed erogazione delle attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo	37,7	46,9	44,7	60,9	42,9
Gestione amministrativa dell'assunzione (comunicazione)	28,4	32,7	23,4	34,8	29,5
Gestione manodopera non in missione	13,1	14,2	17,0	4,3	13,4

Chiozza A., Marocco M., *Servizi privati per il lavoro: i dati del monitoraggio,* "Osservatorio Isfol", I (2011) p113

8. Verso la costruzione dei sistemi regionali per il lavoro

8.1 Le Agenzie per il lavoro: lo stato dell'arte delle autorizzazioni regionali

Per arrivare alla descrizione delle caratteristiche dei Sistemi regionali per il lavoro partiamo proprio dall'analisi del processo di definizione dalle autorizzazioni regionali. Tale descrizione sarà poi seguita da quella relativa agli accreditamenti regionale che ci consentirà di pervenire alla più completa definizione dello scenario dei servizi regionali per il lavoro.

Le autorizzazioni regionali, in verità, ci danno il polso di quel percorso più specifico che fa delle APL *servizi competenti* di livello territoriale al pari di altri servizi di natura pubblica nella erogazione di determinati servizi normati.

Questo passaggio è stato considerato dal legislatore come uno dei pre-requisiti sostanziale per la creazione di un maturo sistema regionale di servizi per il lavoro ed è relativo, da una parte, all'accoglimento a livello regionale di un insieme di operatori (servizi competenti) a partire da un format di natura nazionale

(autorizzazione), dall'altra, la riflessione sul decentramento a livello regionale delle APL va a legarsi immediatamente a tutti quei processi locali orientati ad incrementare la platea di fornitori di qualità di servizi per il lavoro (accreditamento).

Analizziamo qui di seguito, quindi, a partire da quanto previsto dall'art. 6 comma 6,7, 8 e 8bis e ter del D.Lgs.276/03 e aggiornato dal Collegato Lavoro (Legge 183/10) nello specifico delle norme che regolano la concessione delle autorizzazione regionali alla fornitura di servizi da parte delle APL, come è cambiata la regolazione regionale in materia.

Con questa prospettiva di analisi, lo stato dell'arte relativo alle autorizzazioni regionali appare abbastanza articolato e può essere così sintetizzato:

- alcune Regioni hanno nelle proprie leggi regionali sull'occupazione e il lavoro l'esplicito riferimento all'istituto dell'autorizzazione regionale: Campania, Emilia Romagna, Friuli, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana, Veneto, Provincia Autonoma Bolzano;

- di queste Regioni, solo alcune hanno fatto seguire un provvedimento regolamentare atto a consentire l'autorizzazione regionale: Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Provincia Autonoma Bolzano, Veneto;

- la Campania ha specificato la norma in un più generale regolamento attuativo sulla nuova legge regionale sul lavoro di fine 2010, non arrivando, però al dettaglio presente negli altri regolamenti regionali.

Il relativo ritardo con il quale, più in generale, le regioni stanno affrontando la materia ci pare possa essere interpretato in rapporto allo stato di maturazione relativa del sistema dei servizi regionali per il lavoro. In mancanza, cioè, di un effetto spinta importante in quella direzione, le APL sembrano essersi situate in una arena delle opportunità per loro più tipica, soprattutto in relazione al ruolo generalista di agenzia di somministrazione.

Solo più di recente, quindi, proprio in considerazione dell'apparire di nuove opportunità di mercato per le APL e, a specchio, con l'apparire di nuovi compiti di promozione del matching domanda – offerta di lavoro, per le Regioni, la spinta all'accreditamento regionale ha trovato concrete vie attuative (solo 4 Regioni hanno attivi, sui propri portali, l'albo degli autorizzati regionali: Lombardia e Toscana, Marche e Emilia Romagna)

Il Collegato Lavoro, peraltro, proprio per compensare, in una logica sussidiaria, i ritardi attuativi del livello regionale (Legge 183/2010) introduce un importante

potere sostitutivo del ministero del Lavoro, in attesa che le Regioni/Province autonome normino con legge regionale l'istituto dell'Autorizzazione regionale

Il Ministero può autorizzare, infatti, i soggetti all'intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione professionale territoriale, sostituendosi alla Regione/Provincia Autonoma.

Il comma 3 lettera d) art.48 legge 183/10, nella versione integrale recita: "In attesa delle normative regionali, i soggetti di cui al comma 2, che intendono svolgere attività di intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione professionale, comunicano preventivamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il possesso dei requisiti di cui all'articolo 5, comma 1, lettere c) e f). Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa verifica dei requisiti di cui al precedente periodo, iscrive, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione, i soggetti nell'apposita sezione dell'albo di cui all'articolo 4"

Rispetto all'impianto normativo iniziale del 2003, L'art.8-bis del D.Lgs. 276/03, introdotto dal D.LGS.251/2004, inserisce un *requisito ulteriore rispetto alla territorialità: I soggetti autorizzati ai sensi del presente articolo non possono in ogni caso svolgere l'attività di intermediazione nella forma del consorzio. I soggetti autorizzati da un singola regione, ai sensi dei commi 6, 7 e 8, non possono operare a favore di imprese con sede legale in altre regioni* (vedi per i dettagli ulteriori il box n. 1 seguente).

Lo stato delle autorizzazioni regionali delle APL

Regioni	Legge regionale	Regolamenti
Campania	LR 14/2009	DGR 1847/2009 art.16
Emilia Romagna	LR 17/2005	DGR. 1492/2005 DGR 1988/2009
Friuli Venezia Giulia	LR 18/2005	
Liguria	LR 30/2008	
Lombardia	LR 22/06	DGR 4561 del 18 Apr 07
Marche	LR 02/05	DGR 1115 del 26 Set 05 DGR 02 del 10 Gen 06
Piemonte	LR 34/08	DGR 26-8736 del 05 Mag 08
Sardegna	LR 20/05	
Toscana	LR 32/02 modificata da LR 20/05	Reg. 47/R del 8 Ago 03 artt. 122 - 134 Il D.P.G.R. 02 Febbraio 2005 n.22/R (ovvero la LR 32 del 2002 modificata dalla LR 20 del 2005) è completato dal D.D. 24 Marzo 2005 n.1703 che esplicita i format degli allegati delle varie domande di autorizzazione: agenzie Private all. a soggetti pubblici all. b
Provincia Autonoma di Bolzano		Decreto del Presidente della Giunta provinciale n. 38 del 18 Giugno 2007
Veneto	LR 03/09	DGR 499 del 02 Mar 10

Fonte - Elaborazioni ns su fonti nazionali e su dati di Italia Lavoro 2011

8.2 L'accreditamento regionale per i servizi al lavoro: le prime evidenze

Come si diceva, contestualmente a quanto appena definito, seppur con sensibili differenze locali, è stato avviato in tutte le Regioni il processo di accreditamento regionale teso a favorire:

- la partecipazione dei cittadini al mercato del lavoro,
- la valorizzazione del capitale umano,
- la difesa della base produttiva messa ampiamente a dura prova dalla crisi economica,
- l'inserimento sociale e lavorativo dei cittadini più svantaggiati.

Tale processo vede nel rafforzamento dei servizi per il lavoro pubblici e privati il suo volano essenziale.

In sintesi, come previsto esplicitamente dall'art. 7 del dgls 276/03[49], si è teso a favorire il raggiungimento di alcuni obiettivi strategici di riforma degli strumenti di gestione del mercato del lavoro nell'ottica di predisposizione di condizioni ritenute genetiche per il futuro sviluppo del sistema nel suo complesso.

Ci si riferisce soprattutto a:

a) garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio;

b) salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;

c) costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse.

Tutto questo trova ragion d'essere negli sforzi prodotti a livello regionale proprio per consentire la messa in opera di una rete di servizi che consentisse al cittadino di esercitare i propri diritti all'interno di prerogative organizzative e logistiche locali di migliore qualità e capaci di raggiungere risultati tangibili in termini di occupabilità, di matching tra domanda e offerta di lavoro, di ricollocazione e reimpiego.

Box n. 1 - Le novità introdotte dal Collegato Lavoro

Legge n. 183 del 4 novembre 2010 - *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.*

Il Collegato lavoro introduce alcuni cambiamenti che vanno proprio nella direzione di ridimensionare e meglio indirizzare alcune delle pratiche che si sono consolidate in questi anni e hanno mostrato alcune criticità.

[49] art. 7 del dgls 276/03 1- Le regioni, sentite le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, istituiscono appositi elenchi per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati che operano nel proprio territorio nel rispetto degli indirizzi da esse definiti ai sensi dell'articolo 3 del Decreto Legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni, e dei seguenti principi e criteri: a) garanzia della libera scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio; b) salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro; c) costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse; d) obbligo della interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui all'articolo 15, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro; e) raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione. 2. I provvedimenti regionali istitutivi dell'elenco di cui al comma 1 disciplinano altresì: a) le forme della cooperazione tra i servizi pubblici e operatori privati, autorizzati ai sensi delle disposizioni di cui agli articoli 4, 5 e 6 o accreditati ai sensi del presente articolo, per le funzioni di incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, sostegno alla mobilità geografica del lavoro; b) requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale in termini di capacità gestionali e logistiche, competenze professionali, situazione economica, esperienze maturate nel contesto territoriale di riferimento; c) le procedure per l'accreditamento; d) le modalità di misurazione dell'efficienza e della efficacia dei servizi erogati; e) le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti.

Esse soprattutto in relazione ai rapporti tra i servizi pubblici e privati per il lavoro intervengono nell'ottica di snellire e semplificare nonché di normare pratiche che sono andate consolidandosi dall'approvazione del Decreto 276/03 ad oggi.

Ne riportiamo qui di seguito gli elementi salienti in relazione alle modifiche apportate:

- tempi e modalità delle autorizzazione definitive (art. 4 comma 2)[50] a cui vengono dati tempi più certi;
- le possibili combinazioni in relazione alle attività autorizzate (art 4. comma 6)[51];
- i requisiti giuridici ammessi (art. 5 comma 1 lettera a)[52];
- le forme dell'interconnessione con la borsa nazionale (art. 5 comma 1 lettera f) che enfatizzano il raccordi con gli snodi regionali[53];
- l'introduzione di altri attori nello scenario degli autorizzati a livello nazionale (ad esempio i gestori di siti internet art 6 comma 2[54] e comma 3[55] e possono avvalersi della procedura semplificata di autorizzazione per essi prevista proprio dal Collegato. Questi soggetti sono sottoposti ad autorizzazione regionale, prevista nel comma 6 di questo articolo e possono essere autorizzati dal Ministero con potere sostitutivo laddove la regione/provincia autonoma non abbia provveduto a legiferare in merito. Per tutti vale il principio dell'assenza di fini di lucro.

---

[50] Art. 48 comma 1 Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i novanta giorni successivi rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento della attività svolta

[51] Art. 48 comma 1 Chi fa somministrazione può fare intermediazione, ricerca e selezione e ricollocazione. Chi è autorizzato a fare intermediazione può fare ricerca e selezione e ricollocazione. La norma invece non dice nulla sul fatto che chi è autorizzato a fare ricerca e selezione possa fare ricollocazione

[52] Art. 48 comma 1 - Mentre per la somministrazione, l'intermediazione si delinea la forma giuridica di società di capitali o cooperativa o consorzio di cooperative per le agenzie di ricerca e selezione e per quelle di supporto alla ricollocazione è prevista anche la società di persone

[53] f) art. 48 comma 2: l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro di cui al successivo articolo 15, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali, nonché l'invio alla autorità concedente di ogni informazione strategica per un efficace funzionamento del mercato del lavoro; comma 3 lettera a) e fermo restando l'obbligo della interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, nonché l'invio

[54] Art. 48 comma 3 lettera a) 2. Sono altresì autorizzati allo svolgimento della attività di intermediazione, secondo le procedure di cui all'articolo 4 o di cui al comma 6 del presente articolo, i comuni, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere c), f) e g) di cui all'articolo 5, comma 1, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto al successivo articolo 17.

[55] Art 48 comma 3 lettera b) Sono altresì autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, e gli enti bilaterali a condizione che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere c), d), e), f), g) di cui all'articolo 5, comma 1. Al comma c bis si introduce altresì che questi soggetti possono avvalersi della procedura semplificata di autorizzazione, ai sensi del Collegato Lavoro stesso c) dopo il comma 3, è inserito il seguente: «*3-bis*. Sono altresì autorizzati allo svolgimento della attività di intermediazione i gestori di siti *internet,* a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e fermo restando l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto dall'articolo 17, nonché a condizione della pubblicazione sul sito medesimo dei propri dati identificativi»;

- la modifica delle forme della presenza territoriale in caso di autorizzazioni regionali (art 6 comma 6) che fa divieto a esercitare in territori diversi da quelli per i quali viene rilasciata autorizzazione[56];
- la definizione di regole per la costituzione degli albi regionali delle agenzie accreditate (art. 6 comma 8)[57] che stabilisce peraltro che chi è autorizzato solo in una regione non può operare in altre regioni e regola l'ingresso tra gli autorizzati dei soggetti a procedura semplificata che sono autorizzati prevalentemente alle attività di intermediazione;
- la regolazione l'uso dei fondi versati dalle Agenzie di somministrazione (art. 12 comm1, 3, 8) per la promozione di percorsi di riqualificazione[58];
- la ridefinizione di alcune delle misure di incentivazione del raccordo pubblico privato collegate alle attività delle Agenzie di somministrazione (art 13 comma 5) introducendo la possibilità di derogare alle norme di assunzione dei lavoratori da parte delle Agenzie di somministrazione solo in presenza di accordi con gli enti locali, le Regioni e/o con le agenzie tecniche del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali[59].

8.2.1 L'esperienza degli ammortizzatori in deroga. Prove tecniche per la realizzazione del sistema

---

[56] L'autorizzazione alle attività di intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione può essere concessa dalla regione o dalla provincia autonoma per il territorio di competenza. I requisiti sono quelli descritti prima per l'autorizzazione nazionale, eccetto quello relativo alla territorialità nazionale od in almeno 4 regioni identificativi»;

[57] 8. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce d'intesa con la Conferenza unificata le modalità di costituzione della apposita sezione regionale dell'albo di cui all'articolo 4, comma 1 e delle procedure ad essa connesse nonché Il collegato Lavoro, con l'art.48 comma 3 lettera d) aggiunge alcuni periodi al comma 8 e introduce un comma 8-ter I soggetti autorizzati all'intermediazione *con procedura semplificata* non possono svolgere anche le attività di ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione professionale. Il Comma 8-ter li esclude infatti dall'applicazione dell'articolo 4 comma 6 (che afferma che chi fa intermediazione può fare anche le altre due attività). Infatti questi soggetti non fanno la richiesta di autorizzazione normale (ex. Articolo 4 comma 2) e vengono inseriti in una "apposita sezione dell'albo" proprio per marcarne la differenza

[58] Art. 48 comma 4 rispettivamente lettera a)b)c)d) Comma 1 Le risorse sono destinate per interventi a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato intesi, in particolare, a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale Comma 3. Gli interventi e le misure di cui ai commi 1 e 2 sono attuati nel quadro di politiche stabilite nel contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero, in mancanza, stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative nel predetto ambito. Comma 5 aggiunge e approva, entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione, il documento contenente le regole stabilite dal fondo per il versamento dei contributi e per la gestione, il controllo, la rendicontazione e il finanziamento degli interventi di cui ai commi 1 e 2. Decorso inutilmente tale termine, il documento si intende approvato Comma 8. In caso di omissione, anche parziale, dei contributi di cui ai commi 1 e 2, il datore di lavoro é tenuto a corrispondere, oltre al contributo omesso e alle relative sanzioni, una somma, a titolo di sanzione amministrativa, di importo pari a quella del contributo omesso; gli importi delle sanzioni amministrative sono versati ai fondi di cui al comma 4.

[59] Art. 48 comma 5 aggiunge un comma 5 bis La previsione di cui al comma 1, lettera a), trova applicazione solo in presenza di una convenzione stipulata tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro con i comuni, le province, le regioni ovvero con le agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il processo appena descritto, seppur avviato come evoluzione naturale e maturazione conseguente dei processi implementati attraverso la riforma del mercato del lavoro promossa dalla Legge 30/03, ha trovato nella crisi economica, a partire dal 2008, un forte acceleratore.

Il ricorso alla legislazione degli ammortizzatori in deroga, intesa come attività curativa e preventiva, culminata con la firma dell'Accordo nazionale tra il governo, le regioni e le parti sociali del 2009, poi specificati a più riprese nei contesti regionali da accordi locali, è stato l'effettivo banco di prova di nuove forme di collaborazione tra servizi per il lavoro pubblici e privati.

Tali accordi, a partire da quanto sancito dall'Accordo quadro nazionale, contengono un grande elemento di novità insito in un più stretto raccordo tra politiche attive e passive per il lavoro che si sostanzia nell'offerta, resa obbligatoria dalla norma per accedere ai sussidi previsti, di servizi di formazione e orientamento al lavoro organizzati dalla regioni attraverso le proprie strutture e risorse finanziarie a supporto della ordinaria erogazione dei sussidi di sostegno al reddito.

Questa situazione, di fatto, ha reso non più rinviabile l'approntamento, su base regionale, di servizi di politica attiva che fossero realmente fruibili e utili all'obiettivo dell'integrazione tra politiche passive ed attive, in tempi stretti e con caratteristiche di sistema adeguate alla complessità del fenomeno.

A partire, quindi, da una revisione significativa della capienza finanziaria degli assi occupabilità, adattabilità e capitale umano delle singole programmazioni regionali di FSE, si è dato vita ad un insieme di interventi proprio per far fronte a questa emergenza.

Essa si è innesta, come dicevamo, in mercati e sistemi del lavoro tra loro molto differenti e con differenti capacità di intervento, distribuzione territoriale della disoccupazione, offerta di competenze organizzative e strutture *ad hoc*.

È fuor di dubbio, perciò, che questo processo abbia rappresentato l'occasione più importante per le regioni già pronte per dimensionare correttamente e rodare i sistemi del lavoro per come si erano andati consolidando nei due-tre anni precedenti. Per le altre, si è trattato di accelerare dei processi di scelta e di orientamento soprattutto sui modelli/strategie da adottare.

Questo ha dato vita ad un imponente processo di apprendimento istituzionale e organizzativo a carattere imitativo delle esperienze già realizzate nelle regioni già "attrezzate". Allo stesso tempo, appare probabile, che molti dei sistemi regionali tra quelli non in possesso di forme organizzative già adeguate, abbiano risposto nella

modalita *hic et nunc* adattando le esigenze dei destinatari a quanto esistente in termini di operatori, servizi, competenze individuali e organizzative.

Tutto questo ha, comunque, procurato un effetto spinta verso una maggiore efficienza organizzativa dei sistemi regionali che avevano già modalità di gestione avviate e consolidate, anche sulla base di specifici standard, e comportato un maggiore sforzo organizzativo e autoriflessivo da parte delle altre Regioni che si trovavano impreparate a gestire un fenomeno così veemente e complesso nelle sue articolazioni.

Seppur in uno scenario alquanto eterogeneo, i temi affrontati a livello regionale sono stati tra loro simili in tutti i contesti locali: le soluzioni adottate, a partire da questo, hanno combinato formule e modalità di intervento ormai note con modalità segnate da specificità locali e da forme specifiche presenti, a volte, al limite del *caso per caso*.

Non c'è dubbio che molte delle esperienze di gestione congiunta tra servizi privati e pubblici per il lavoro di progetti personalizzati rivolti a soggetti svantaggiati (nelle forme di svantaggio previste dalla normativa degli ammortizzatori in deroga) siano state promosse a partire da questa arena esperienziale, anche se, prevalentemente come necessità di allargamento della base dei servizi a cui i lavoratori colpiti dalla crisi hanno potuto rivolgersi.

Questa interpretazione appare, altresì, sostenuta dalla presenza di una mole di risorse finanziarie utilizzate nel processo di erogazione dei servizi dedicati a questo target davvero importante che in molti casi, ma ci torneremo più avanti nelle tesi conclusive, ha rinforzato il sistema della convenienze per le APL a partecipare all'offerta di certi servizi, anche per quelle storicamente estranee, per cultura e forme organizzative tipiche, lontane dalla fornitura di servizi tendenzialmente di base e formativi a persone difficilmente ricollocabili nel mercato del lavoro.

Non si tratta di tendenze univoche e non ci sono informazioni troppo dettagliate sugli esiti più complessivi di questo fenomeno. Vero è che l'ingresso di nuovi attori, per gran parte privati, è l'elemento di novità dei sistemi regionali per il lavoro anche se motivati da sistemi di convenienza deboli e per lo più spontanei e di mercato che non sono in grado, a nostro avviso, di produrre, con certezza, mutamenti stabili degli assetti strategici dei sistemi regionali.

È fuor di dubbio che, però, essi hanno prodotto, producono e soprattutto produrranno condizioni più favorevoli per la realizzazione di esperienze e per la costruzione di panieri di opportunità organizzative e di *policy* da cui trarre insegnamenti e suggerimenti per il futuro.

8.2.2 Gli accreditamenti regionali. I processi attuativi

Passiamo ora, dopo queste premesse, ad una sintetica disamina delle linee di attuazione del processo di accreditamento regionale che appare la base regolativa su cui innestare qualsiasi ragionamento sul futuro della collaborazione tra servizi pubblici e privati per l'impiego.

Il processo si innesta, infatti, su una condizione genetica che è la selezione di fornitori che, a livelli diversi e in collaborazione o meno tra loro, possano essere in grado di erogare servizi dotati di un sufficiente grado di efficienza, efficacia e standardizzazione. È, altresì, evidente che un dibattito molto differenziato sul grado di maturazione dei sistemi regionali vuole le Regioni diversamente posizionate sul tema dei criteri di selezione dei fornitori, sui sistemi sanzionatori degli azzardi e delle inefficienze, sui risultati più complessivi dei processi di lavoro insiti nell'erogazione dei servizi di base alla popolazione [60]

Rimandando al dettaglio della tavola 7 sottostante e osservando in generale le norme che hanno regolato in anni recenti i processi di accreditamento regionali possiamo evidenziare l'esistenza di:

- un certo numero di Regioni che hanno gli elenchi attivi, da tempo, che hanno provveduto a riordinare la normativa, recependo le indicazioni della Legge 30/03 e assolvendo in pieno al disposto del Titolo V della Costituzione. Parliamo di Lombardia, Veneto, Friuli VG, Toscana;
- un certo numero di Regioni che hanno introdotto (o stanno introducendo) l'Accreditamento sperimentale nell'assenza di una normativa regionale aggiornata: i*n questo caso è prevalsa la necessità di ampliare il Sistema Regionale dei Servizi per il Lavoro per fronteggiare la spinta sociale, resa più acuta dalla congiuntura economica, che si traduce in una maggiore richiesta di servizi per il lavoro*. Le Regioni che rientrano in questa casistica: Sicilia, Molise, Lazio, Abruzzo. Sembra in questo caso affermarsi la necessità di valutare l'efficacia dell'allargamento dei soggetti nel Sistema Regionale dei Servizi per il Lavoro anche ai fini di una regolazione (successiva) di riordino

[60] Con la Delibera n. 5808 del giugno 2010 la Regione Lombardia introduce l'obbligo per gli organismi accreditati di adeguarsi entro il mese di aprile 2011 a standard più stingenti (modello organizzativo e codice etico) previsti dalla legge 231/2000. L'idea che anima gli estensori della Delibera è quella di accelerare il *creaming* del sistema degli operatori sulla base del possesso di alcuni requisiti considerati, in una prospettiva di lungo termine, strategici.

dei Servizi per il Lavoro e per la *buona* occupazione, da completare nel periodo di sperimentazione dell'accreditamento stesso.[61]

Sintesi della Legislazione regionale sull' Accreditamento

Regioni	Legislazione regionale sull' Accreditamento
Campania	Legge Regionale n. 14 del 18 Novembre 2009 "Testo Unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro" L'articolo 18 stabilisce la predisposizione dell'elenco dei soggetti accreditati per lo svolgimento dei servizi per l'impiego previsti dall'articolo 17. L'accreditamento costituisce titolo di legittimazione per la stipula con la Provincia competente per territorio di convenzioni per l'individuazione e l'affidamento dei servizi al lavoro da erogare sul territorio provinciale. Con DGR N°1847 DEL 18/12/2009, si è approvato il Regolamento di attuazione del Testo Unico della normativa della regione Campania in materia di lavoro (di cui all'art.54 comma 1 lett. A) della legge regionale 18 Novembre 2009): all'art.15 vengono esplicitati i requisiti per l'accreditamento allo svolgimento dei servizi al lavoro. Il provvedimento di accreditamento ha validità quinquennale ed è rinnovabile previa verifica del mantenimento dei requisiti richiesti e del corretto andamento delle attività svolte.
Emilia Romagna	Legge Regionale n. 17 del 1 Agosto 2005, "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro" *ha stabilito che per l'esercizio della funzione di "preselezione ed incrocio fra domanda ed offerta di lavoro (…) possono essere accreditati esclusivamente i soggetti autorizzati all'intermediazione a livello nazionale o regionale*. La Regione ha "pianificato" una modulazione dei requisiti a seconda delle attività accreditabili e delle caratteristiche dei soggetti a favore del quale dovranno essere erogati i servizi. "*Possono essere previsti ambiti o requisiti specifici per l'accreditamento, tra cui l'orientamento nonché l'accompagnamento al lavoro delle persone con disabilità o delle persone in condizione di svantaggio personale e sociale*" Nella Regione i soggetti deputati al stipulare le convenzioni sono solo le Province (contrariamente a quanto stabilito dalle altre normative regionali che attribuiscono questo ruolo a Regione e Province)
Friuli Venezia Giulia	Legge Regionale del 9 agosto 2005, n. 18, Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro *definisce servizi al lavoro le attività di orientamento al lavoro, di incontro tra domanda e offerta di lavoro, di prevenzione della disoccupazione di lunga durata, di promozione dell'inserimento lavorativo degli svantaggiati, di sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori, di preselezione, di supporto alla ricollocazione professionale, di monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro*. Con Decreto Presidente Regione del 20 Marzo 09 n. 72 si approva il Regolamento per l'accreditamento di servizi per il lavoro.
Lombardia	Nella Legge Regionale n. 22 del 28 settembre 2006. " *si prevede che, ferma restando l'attribuzione all'ente provinciale dell'esercizio di talune peculiari funzioni di carattere squisitamente amministrativo, le restanti attività di intervento sul mercato del lavoro – in particolare le misure pro-attive per il miglioramento della occupabilità, di cui D.Lgs. n. 181/2000 – possano essere gestite esclusivamente da operatori accreditati. Ne deriva che gli stessi uffici provinciali sono sottoposti a tale procedura amministrativa, pena l'esclusione dal "sistema"*. La regolamentazione del sistema di accreditamento è stata normata dalla DGR VII/4562 del 18 Aprile 2007 *Procedure e requisiti per*

[61] Formazione e supporto per la pianificazione operativa territoriale (POT) La partecipazione degli operatori privati alla gestione delle politiche attive del lavoro: esperienze a confronto Roma, 8 aprile 2011. Intervento introduttivo

	accreditamento.. Con DDUO n.1021 del 06 Febbraio 2009 si completa con accreditamento operatori che erogano servizi di istruzione e Formazione Professionale finanziati con risorse pubbliche (doti)
Marche	Legge regionale 25 gennaio 2005, n. 2 Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro. "*Ai fini della concessione dell'accreditamento, i soggetti sono tenuti all'applicazione integrale degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali, territoriali e aziendali*" (mancano i regolamenti attuativi).
Piemonte	La legge n.34 del 22 Dicembre 2008 , all'art. 21 definisce i compiti dei soggetti pubblici e privati accreditati.
Toscana	La Legge è la 32 del 2002, modificata nel 2005, e vede approvato anche il Regolamento regionale n. 22/R del 02/02/2005 "Modifiche al regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 8 agosto 2003, n. 47/R. Regolamento di esecuzione della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 " Il D.P.G.R. 02 Febbraio 2005 n.22/R è completato dal D.D. 24 Marzo 2005 n.1703 che esplicita i format degli allegati delle varie domande di accreditamento. Con **D.D. 20/06/2008 n° 2791**, in attuazione del D.P.G.R. n° 22/R del 02/02/2005 e del D.P.G.R. n° 968 del 17/12/2007, i soggetti accreditati per lo svolgimento di attività di orientamento, secondo le procedure previste dalla formazione professionale, sono stati iscritti d'ufficio all'elenco dei soggetti accreditati per lo svolgimento dei servizi al lavoro per l'orientamento
Prov. autonoma Bolzano	La Legge provinciale n. 13 del 23 Dicembre 2005 che all'art. 20 integra in materia di mercato del lavoro la L.P. n. 39 12-11-1992.
Sardegna	Legge regionale. n. 20 del 20 Dicembre 2005 Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro prevede che "*la scuola, le università, gli enti di formazione, gli enti bilaterali, gli organismi privati, quelli del terzo settore, gli organismi istituzionali diversi dalle province e dai comuni, che favoriscono la crescita della persona, del lavoro e dell'imprenditorialità partecipano al sistema dei servizi per il lavoro". Tale partecipazione, oltre a consistere nella"attività di rilevazione dei fabbisogni e progettazione di servizi", prevede la facoltà degli stessi di "candidarsi"alla* gestione senza prevedere regolamenti attuativi.
Veneto	Con D.G.R. 1445 del 19 Maggio 2009 si istituisce l'elenco dei soggetti accreditati per i servizi al lavoro, sulla base dell'art. 25 della L.R. 13 Marzo 2009, n. 3 "Disposizioni in materia di occupazione e servizi per l'impiego"

Fonte ns elaborazioni su legislazione regionale

A partire da questo quadro generale di riferimento, procederemo ora ad una breve analisi delle caratteristiche peculiari, organizzative e quantitative dei servizi per il lavoro delle quattro regioni del primo gruppo, di quelle, cioè, che hanno gli elenchi formalmente attivi e che, da tempo, hanno provveduto a riordinare la normativa.

Diciamo, subito, che per molti versi, esse hanno fatto da *apripista* per le altre regioni rappresentando un esempio da analizzare ed, eventualmente, da prendere ad esempio

A partire da questo secondo livello di analisi ci concentreremo, poi, sul tentativo di evidenziare l'esistenza di modelli tendenziali che emergono, seppur con qualche forzatura, dall'insieme delle esperienze regionali.

Numero operatori e sportelli SPL delle quattro regioni attive

	operatori	sportelli
Lombardia	188	689
Veneto	217	673
Friuli Venezia Giulia	12	57
Toscana	12	13

Fonte - Italia Lavoro spa Progetto PON – Qualificazione dei servizi per il lavoro e supporto alla governance regionale Area Servizi per il Lavoro I modelli di Accreditamento Regionale ai Servizi per il Lavoro marzo 2010

In **Friuli Venezia Giulia**, come riportato sulla tabella gli sportelli sono 57 e gli operatori 12. In questa regione ci si accredita ai "servizi al lavoro" senza specificare quali aree di prestazioni o ambiti di servizio. I servizi al lavoro erogati devono essere, comunque, conformi agli standard generali e di qualità previsti dalla Regione per gli Spi.

L'erogazione dei servizi da parte dei soggetti accreditati avviene secondo gli standard essenziali stabiliti dalla deliberazione della Giunta regionale 22 aprile 2005, n. 860.

I servizi, oggetto di standardizzazione, su cui si articolano le attività dei servizi per l'impiego regionali sono:

- Accoglienza e informazione;
- Consulenza orientativa;
- Promozione all'inserimento lavorativo;
- Incontro domanda e offerta di lavoro;
- Consulenza alle imprese.

Il provvedimento di affidamento dei servizi può stabilire eventuali adattamenti in relazione al tipo di servizio richiesto.

In **Lombardia**, dove gli operatori sono 188 e gli sportelli 689, la domanda di accreditamento è riferita "genericamente" allo "svolgimento dei servizi al lavoro di cui all'art.13 della L.R. 22/2006: Gli operatori pubblici e privati accreditati possono accedere ai finanziamenti regionali e concorrono all'attuazione delle politiche del lavoro finalizzati a:

- informare e orientare i lavoratori
- favorire l'incontro D/O
- prevenire e contrastare la disoccupazione di lunga durata
- favorire lo sviluppo e la tutela delle pari opportunità
- promuovere misure personalizzate soprattutto per i lavoratori svantaggiati
- favorire l'accompagnamento delle persone disabili
- sostenere la mobilità professionale o territoriale dei lavoratori
- assicurare il monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro

Nell'ambito dei servizi per la promozione dell'inserimento nel MdL e della lotta alla disoccupazione descritti nell'art.13, gli operatori accreditati assicurano ai lavoratori disoccupati:

- l'acquisizione della dichiarazione sostitutiva dello stato di disoccupazione
- colloquio di orientamento
- proposta di adesione a misure personalizzate di inserimento lavorativo o di formazione
- verifica del rispetto delle misure concordate con il disoccupato fermo restando il permanere dello stato di disoccupazione (art.2 del d.lgs. 181/00).

In **Toscana**, dove attualmente gli operatori sono 12 e gli sportelli 13, il soggetto si accredita sul singolo servizio. Lo stesso album ripartisce l'elenco degli accreditati secondo la tipologia di servizio.

Nel dettaglio, l'Accreditamento può essere richiesto da soggetti pubblici o privati che intendono svolgere le seguenti attività:

- orientamento;
- servizi per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro;
- monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;
- sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori;
- ogni altro servizio connesso e strumentale alle funzioni dei servizi pubblici per l'impiego, diverso da quelli sottoposti alle procedure di autorizzazione e da quelli riservati dalla legge in via esclusiva ai soggetti pubblici.

Infine, in **Veneto**, dove gli operatori sono 217 e gli sportelli 673, le aree di prestazione per le quali il soggetto chiede, con domanda, l'accreditamento sono 4 e il soggetto si accredita almeno a 2 di esse:

- Accesso e informazione

- Valutazione del caso individuale
- Mediazione per l'incontro domanda e offerta
- Definizione di un progetto individuale di accompagnamento al lavoro

Da questo breve approfondimento emergono alcuni punti comuni che riguardano la definizione di aree di accreditamento e la consistenza e persistenza di alcuni servizi di base, minimi, che costituiscono il *core* delle prestazioni richieste ampio raggio al sistema dei fornitori.

8.2.3 Alla ricerca di modelli. Le pratiche dei servizi

Il tentativo che cercheremo di portare avanti in questo paragrafo è quello di provare a sintetizzare, a partire da quanto emerge dalle ricerche sull'esperienze degli ammortizzatori sociali (Isfol 2010) [62], se esistono comportamenti/regole, principi che, all'interno dei servizi per il lavoro, possano consentirci di arrivare, ad una definizione seppur ancora solo abbozzata, di modelli regionali dei servizi per il lavoro.

Come dicevamo anche in precedenza l'esperienza degli ammortizzatori in deroga è stato, per molte regioni, il banco di prova per verificare la bontà e l'efficacia del proprio sistema di offerta di servizi per il lavoro.

Isfol e Italia Lavoro nel *Report Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009* ci offrono un interessante spaccato analitico che ci aiuta nel percorso che abbiamo intrapreso. Nell'osservare il fenomeno nel suo complesso si sostiene che nell'offerta di servizi per il lavoro e la formazione sembrano emergere configurazioni della governance regionale differenti in ragione del ruolo assegnato all'operatore pubblico rispetto al privato.

In relazione a questo aspetto sembrano delinearsi tre diversi orientamenti:

- nel primo, adottato dalla maggioranza delle Regioni, l'operatore pubblico, generalmente rappresentato dal Centro per l'impiego, ha un ruolo centrale che si esplica nella responsabilità della presa in carico del lavoratore e nella definizione, insieme al lavoratore, del percorso, composto da un insieme di servizi per il lavoro e la formazione, che lo stesso lavoratore dovrà seguire;

[62] Isfol, Italia Lavoro *Spa Report Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009,* 2010; Expert Italia, Ismeri Europa, Kpmg, Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013 *Primo Rapporto tematico - Dote formazione e lavoro: valutazioni preliminari,* Settembre 2009.

- nel secondo caso invece, ricorre un modello integrativo a "doppio canale", ove, anche attraverso l'attuazione dell'accreditamento, l'attività dei CpI è integrata da altri attori diversi da quelli istituzionali. In tal caso le istituzioni territoriali hanno soprattutto fatto riferimento ad operatori accreditati quali sedi formative ed orientative per allargare lo spettro dei servizi disponibili.

- nel terzo, ricorre un modello sostitutivo a "canale unico" (Lombardia, Veneto, Sicilia), ove l'accreditamento costituisce l'unica via per accedere al sistema locale del lavoro. I soggetti responsabili della presa in carico degli individui sono gli enti accreditati, che possono essere soggetti pubblici, privati o un raggruppamento di enti pubblici e privati. Nelle Regioni in cui prevale questo orientamento si incentiva lo sviluppo di un sistema concorrenziale tra operatori pubblici e privati nell'offerta dei servizi per il lavoro (Isfol Italia lavoro 2010 pg. 54)

Su queste premesse, le tavole che seguono, rafforzano e rendono maggiormente visibili le strategie adottate sulle quali si innestano poi i differenti modelli di erogazione che si fondano su[63]:

1. L'individuazione di un core di servizi "obbligatori", che lasciano all'incontro con i destinatari l'onere dell'individuazione del percorso (es: Sicilia, prov. Aut di Bolzano, Prov. Aut, di Trento, Marche, Molise, Abruzzo). Il set di servizi che fanno parte di questo ambito sono: accoglienza e informazione, orientamento e rinvio alla formazione.
2. l'individuazione di macrotopologie di servizi senza alcuna previsione di servizi a carattere obbligatorio (es:Sardegna, Calabria, Umbria, Basilicata).
3. la scelta dei singoli servizi, in ragione delle caratteristiche, modularità e tempi di erogazione. I servizi riguardano accoglienza e informazione, i servizi di orientamento, i tirocini, le azioni di accompagnamento al lavoro o alla ricollocazione professionale, l"intermediazione e l"incontro domanda offerta (es: Emilia Romagna, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Piemonte,).
4. la definizione di un pacchetto di servizi (es: Lombardia, Veneto) o strutturazione degli stessi per macrotipologie di percorsi (es: Puglia, Liguria) comprensivi di servizi al lavoro e alla formazione, opportunamente modulati e dettagliati e, in alcuni casi, integrati .

[63] Isfol, Italia Lavoro *Spa Report Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l "Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009,* 2010 p. 53

Modelli di erogazione dei servizi al lavoro

Regione	Modello pubblico esclusivo	Modello integrativo	Modello sostitutivo
Abruzzo	X		
Basilicata	X		
Bolzano		X	
Calabria	X		
Campania	X		
Emilia R.		X	
Friuli V.G.		X (per il trattamento dei lavoratori in mobilità in deroga)	X (per il trattamento dei lavoratori in CIG)
Lazio	X		
Liguria	X		
Lombardia			X
Marche		X	
Molise	X		
Piemonte		X	
Puglia	X		
Sardegna	X		
Sicilia		X	
Toscana		X	
Trento	X		
Umbria	X (per il trattamento dei lavoratori in CIG sospesi per meno di 60 ore		X (per il trattamento dei lavoratori in CIG sospesi per più di 60 ore)
Valle D'A.	X		
Veneto		X (per il trattamento dei lavoratori in mobilità in deroga)	X (per il trattamento degli altri lavoratori)

Fonte Isfol, Italia Lavoro *Spa Report Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l "Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009*

Tipologia di servizi erogati

Tipologia di servizi	**Durata media (h**
Accesso ai servizi (presa in carico, iscrizione anagrafe, sottoscrizione Patto di servizio)	< 0,5 - 1 >
Colloquio I livello e II livello (individuale o di gruppo) ed Erogazione delle informazioni	< 0,5 - 4 >
Bilancio o Analisi delle competenze	< 2 - 4 >
Consulenza orientativa (orientamento e autopromozione)	2 (possibili più sessioni)
Tutoring e counseling orientativo	10
Definizione del percorso	2
Tutoring ed accompagnamento tirocinio	in % rispetto alla durata dell'eventuale tirocinio
Scouting aziendale e seminari-laboratori ricerca attiva del lavoro	< 5 - 10 >
Accesso all'intermediazione e Incontro domanda - offerta	< 2 - 4 > (possibili più sessioni)
Consulenza e supporto all'autoimprenditorialità	10
Coaching	Max 10 ore/mese
Tutoring e accompagnamento al training on the job	in % rispetto alla durata dell'eventuale training on the job

Fonte Isfol, Italia Lavoro *Spa Report Le misure regionali di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l "Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009*, 2010

Continuando in questo esercizio sui modelli, per quanto riguarda le regioni Lombardia e Veneto è senza alcun dubbio utile accedere ad un successivo approfondimento. Per esse va detto, ma ne parleremo più avanti, che i servizi elencati sono erogati attraverso il Sistema cosiddetto della *Dote*.

La dote è un dispositivo (una disponibilità finanziaria a tutti gli effetti) che si sta affermando nelle politiche del lavoro nazionali di ultima generazione, che è posto in carico al lavoratore (nella forma di disponibilità di diritto in quanto appartenente ad un certo target) che lo utilizza liberamente presso i fornitori da lui scelti, per accedere alle prestazioni previste dalla normativa a cui hanno diritto o che hanno l'obbligo di acquistare.

Seppur diversamente nominato (voucher) questo dispositivo è presente anche in diversi sistemi europei.

Appare evidente che in termini di comportamenti organizzativi tutti i servizi per il lavoro pubblici e privati hanno teso ad uniformarsi all'interno di un *core* di servizi considerati oltre che minimi anche efficienti (vedi, ad esempio, le tavole di riferimento per Lombardia, Veneto e Piemonte in § 8.2.4)[64] che si sostanzia nella composizione di diverse offerte e che si sintetizzano nelle formule del Patto di servizio e/o del Piano di intervento personalizzato.

Per quanto riguarda il sistema Doti di Lombardia e Veneto tali servizi sono stati considerati sufficientemente remunerativi dalle Agenzie private che le utilizzano e hanno permesso una loro partecipazione abbastanza diffusa.

Per la Lombardia, va altresì precisato, che il Sistema Dotale, in realtà, rappresenta l'unica modalità con la quale i servizi per il lavoro e per la formazione sono chiamati ad operare. Il Sistema Dotale è, peraltro, molto ampio e copre una gamma di aree di intervento piuttosto articolata.

Servizi offerti per il lavoratori coinvolti nelle politiche di sostegno previste dagli ammortizzatori in deroga con il sistema Dote. Regione Veneto 2010

Servizi		Contenuti affiancamento/supporto al destinatario per
A1 Elaborazione PAI		
A1.1	Colloquio accoglienza I livello e Patto di sevizio	Sostenere la chiarificazione della domanda orientativa individauale
A1.2	Colloquio II livello per analisi esperienze e attese	Fornire informazioni circa le opportunità di percorso di reimpiego:sottoscrizione del patto di servizio
A1.3	Colloquio di definizione del PAI	Rilevare il profilo professionale e formativo del lavoratore, i possibili fattori di criticità per l'inserimento lavorativo, gli ambiti di disponibilità e le preferenze relativamente sia ai percorsi formativi sia all'attività lavorativa; – formalizzazione e sottoscrizione del PAI

[64] Vedi la somiglianza tra i servizi offerti a livello nazionale, quelli offerti dall'esperienza degli ammortizzatori in deroga

A2 Counselling

A2.1	Colloquio di counselling individuale	Migliorare la conoscenza di sé e delle proprie risorse per potenziare la capacità di scelta e di progettualità personale; definire la progettualità individuale; recuperare l'autostima e la fiducia nelle proprie capacità; preparazione per il colloquio in azienda
A2.2	Colloquio di counselling di gruppo	Acquisire un metodo di ricerca attiva del lavoro attraverso la presentazione degli strumenti per la ricerca attiva del lavoro; acquisire conoscenze relative al mercato del lavoro e agli strumenti di auto-promozione

Fonte All. b. Dgr n. 808 del 15/3/2010

Tipologia di Servizi offerti attraverso la dote ammortizzatori sociali. Regione Lombardia 2009

Dote Ammortizzatori Sociali	Espulsi e sospesi per cessazione attività o procedura concorsuale	Sospesi per altre cause
Servizi al lavoro		
Colloquio I livello	Minimo	Minimo
Colloquoi II livello	Minimo	Minimo
Definizione del percorso	Minimo	Minimo
Bilancio di competenze	Minimo	Minimo
Tutoring e counselling orientativo	A scelta	n.d.
Scouting aziendale e ricerca attiva del lavoro	A scelta	n.d.
Monitoraggio, coordinamento, gestione PIP	A scelta	A scelta
Consulenza e supporto all'autoimprenditorialità	A scelta	n.d.
Tutoring e accompagnamento tirocinio	A scelta	n.d.
Coaching	A scelta	A scelta
Servizi di formazione		
Formazione permanente	A scelta	A scelta
Formazione di specializzazione	A scelta	A scelta
Formazione continua	n.d.	A scelta
Tutoring e accompagnamento stage	A scelta	A scelta

Fonte : Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013° appalto Cod. GE.CA. n°31/2008 Secondo Rapporto tematico "Il percorso delle politiche attive nell'ambito delle misure anti-crisi cofinanziate dal POR FSE"

Risorse pubbliche nelle doti assegnate – Lombardia 2009

Doti	**Risorse Doti Assegnate**	%	**Importo medio**	**Importi impegnati Avvisi pubblici**
Dote Specializzazione	4.950.471	9,1	9.412	8.000.000
Percorsi sperimentali IV anno (08/09)	6.372.500	11,7	4.335	6.000.000
Dote Edilizia	3.312.571	6,1	7.633	3.900.000
Dote Carceri	1.977.934	3,6	2.089	4.000.000
Dote successo formativo	3.807.392	7,0	2.313	4.000.000
Dote successo formativo – beccaria	229.631	0,4	6.206	800.000
Dote Formazione	12.834.028	23,6	3.889	25.000.000
Dote Lavoro	20.953.094	38,5	2.534	112.000.000
Totale	54.437.621	100,0		

Expert Italia, Ismeri Europa, Kpmg, Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013 *Primo Rapporto tematico - Dote formazione e lavoro: valutazioni preliminari,* Settembre 2009.

La composizione di servizi dei Piani Individualizzati della Dote Lavoro. Lombardia (2009)

Contenuto dei PIP (in base ai servizi offerti)	Bilancio competenze	Senza Bilancio competenze	Totale	Bilancio competenze	Senza Bilancio competenze	Totale
	Valori assoluti			% su totale		
Formazione	237	1	238	2,9	0,0	2,9
Formazione + stage	56	1	57	0,7	0,0	0,7
Formazione + orientamento e scouting	2.125	319	2.444	25,7	3,9	29,6
Formazione + orientamento o scouting	396	804	1.200	4,8	9,7	14,5
Formazione + stage + orientamento o scouting	278	656	934	3,4	7,9	11,3
Formazione + stage + orientamento e scouting	1.158	673	1.831	14,0	8,1	22,1
Altro (formazione e autoimprenditorialità)	27	26	53	0,3	0,3	0,6
Orientamento o scouting	7	4	11	0,1	0,0	0,1
Orientamento e scouting	402	50	452	4,9	0,6	5,5
Orientamento + scouting + autoimprenditorialità	226		226	2,7	0,0	2,7
Tutti i servizi senza lo stage	555	11	566	6,7	0,1	6,8
Tutti i servizi	258		258	3,1	0,0	3,1
Totale complessivo	**5.725**	**2.545**	**8.270**	**69,2**	**30,8**	**100,0**

Expert Italia, Ismeri Europa, Kpmg, Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013 *Primo Rapporto tematico - Dote formazione e lavoro: valutazioni preliminari,* Settembre 2009

Già nel 2009, infine, come è possibile osservare dalla tavola i servizi offerti in Regione Lombardia attraverso la Dote Lavoro sono quelli che hanno fatto parte del pacchetto Ammortizzatori che, della Dote Lavoro e Formazione è la naturale evoluzione.

Questi elenchi di attività e di servizi, com'è facile evidenziare, rappresentano una delle modalità attraverso le quali si affermano filosofie di intervento e standard di prestazioni delineati attraverso un processo parallelo di riscrittura dei Masterplan dei servizi per il lavoro che si è sviluppato negli ultimi anni in diverse regioni italiane.

Tale processo ha teso a delineare una gamma di servizi minimi che ogni operatore dovrebbe essere obbligato a svolgere in un ambito di rete aperto, per poter essere considerato a pieno titolo tra i fornitori di servizi per il lavoro in un determinato territorio.

Descrizione dei servizi ammissibili con la dote ammortizzatori sociali Lombardia 2009

Colloquio I livello

- Verifica dei requisiti del destinatario.
- colloquio di orientamento e fornitura di informazioni sui servizi disponibili.
- Presa in carico del destinatario.

Colloquio individuale di II livello (specialistico)

- Colloquio per un esame approfondito delle problematiche e delle caratteristiche del destinatario che prevede un'analisi delle sue esperienze, formalizzate in una scheda individuale.
- Redazione dei contenuti del curriculum vitae del destinatario.

Bilancio di competenze

- Percorso di analisi delle esperienze formative, professionali e sociali che consente di individuare le competenze e gli elementi valorizzabili del destinatario, al fine di progettare un piano di sviluppo professionale per il raggiungimento di specifici obiettivi. Il percorso, articolato in funzione delle necessità, è tracciato in appositi verbali. L'esito del percorso è sintetizzato in una scheda individuale.

Definizione del percorso

- Supporto nell'individuazione di percorsi formativi e/o lavorativi e dei settori target: declinazione dei fabbisogni individuali di formazione in competenze/abilità/conoscenze; networking e scouting degli enti di formazione.

Tutoring e counselling orientativo

- Orientamento ai meccanismi del mercato del lavoro e introduzione agli strumenti di ricerca di occupazione (pre-inserimento).
- Aggiornamento del CV e predisposizione delle lettere di accompagnamento.
- Preparazione e affiancamento al colloquio anche in azienda/impresa.
- Assistenza ai destinatari e alle imprese nella fase di inserimento lavorativo.

Scouting aziendale e ricerca attiva del lavoro

- Affiancamento e supporto al destinatario nella definizione del piano di ricerca del lavoro:
- Individuazione delle opportunità professionali.
- Valutazione delle proposte di lavoro.
- Invio delle candidature.
- Contatto/visita in azienda.

L'esito è sintetizzato in una scheda contenente la valutazione delle opportunità di lavoro individuate

Monitoraggio, coordinamento e gestione del piano

- Monitoraggio delle attività e valutazione delle loro conformità al Piano di intervento personalizzato.
- Supporto agli adempimenti amministrativi previsti dal Piano.

Consulenza e supporto all'autoimprenditorialità

- Analisi delle propensioni e delle attitudini verso l'autoimprenditorialità.
- Ricerca delle opportunità.
- Informazione e consulenza per affrontare i problemi relativi allo sviluppo organizzativo dell'impresa.
- Definizione dell'idea imprenditoriale.

Coaching

- Servizio per la valorizzazione e lo sviluppo delle competenze e delle potenzialità personali attraverso un processo di training personalizzato, basato su interventi di sistematizzazione di conoscenze e competenze e su tecniche di miglioramento delle performance professionali, erogabile individualmente o in piccoli gruppi di lavoro (massimo 3 destinatari).

Tutoring e accompagnamento al tirocinio

- Assistenza ai destinatari e alle imprese nella realizzazione di periodi di tirocini

Fonte : Servizio di valutazione del programma Operativo della Regione Lombardia Obiettivo 2 F.S.E. 2007/2013° appalto Cod. GE.CA. n°31/2008 Secondo Rapporto tematico "Il percorso delle politiche attive nell'ambito delle misure anti-crisi cofinanziate dal POR FSE

8.2.4 I modelli emergenti: Competitivo, misto, complementare. Il caso di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna

Per quanto possa rappresentare una forzatura utile ai soli fini di ricerca ci pare possibile, a questo punto, abbozzare alcune riflessioni sull'emergere a livello regionale di alcuni modelli di intervento.

Non sono moltissimi gli elementi che possiamo usare per caratterizzarli. In altre parole, quanto scritto in precedenza ci conforta nelle'affermare che:

i costi dei servizi per il lavoro offerti sono tendenzialmente simili[65] nelle differenti esperienze regionali, costi orari individuali (profiling), costi dell'attività di gruppo (tutoring), costi della formazione (training).

Non è il fattore costo l'elemento di differenziazione

Le pratiche sono tendenzialmente simili[66] al di là delle specifiche composizioni personalizzate dei PIP. La personalizzazione appare come un dato si sistema per molte delle tipologie di servizio offerte.

Non è il fattore specializzazione delle pratiche l'elemento di differenziazione

La modalità di attribuzione delle risorse è di tipo competitivo e si fonda su criteri di competizione di mercato dei fornitori più o meno accreditati.

Non è la modalità di attribuzione delle risorse un fattore distintivo

La necessità di competenze organizzative è, ad oggi, un elemento di differenziazione di base di notevole importanza. Ci sono alcune regioni che fanno le cose più in fretta e meglio[67]. ma, come abbiamo potuto osservare nelle pagine precedenti, fenomeni di apprendimento organizzativo molto ampi e diffusi tendono ad assimilare le pratiche a partire dalle esperienze più collaudate e, apparentemente, di successo. Non esistendo esperienze di valutazione consolidate, se si eccettua la Lombardia, non sappiamo quanto l'efficacia dei risultati sia un volano di cambiamento e/o di riorientamento della platea dei fornitori

A titolo di esempio, riportiamo qui i servizi offerti dai Servizi per il lavoro Piemonte che appaiono, in buona sostanza assimilabili a quelli di altre regioni che hanno fatto

---

[65] da un minimo ad un massimo per le attività individuali e di gruppo: essi sono tendenzialmente normati e vanno da un minimo di 14/15 euro per le attività di gruppo ad un massimo di 35 per le attività specialistiche di tipo individuale. A tali costi va aggiunto eventualmente l'indennità di partecipazione, di mobilità giornaliera, buoni past, etc)

[66] La disamina dei servizi offerti ci fa propendere per questa osservazione (vedi tabella)

[67] Si pensi ai tempi di attivazione dei PIP che è stato un fortissimo elemento di differenziazione nelle pratiche degli ammortizzatori in deroga

diverse scelte strategiche nella relazione/collaborazione tra servizi pubblici e servizi privati del lavoro

Non è l'efficacia sul destinatario un fattore distintivo

Servizi erogabili nell'offerta di Servizi per il lavoro – Provincia di Torino

accoglienza – informazione
accoglienza - primo filtro e presa in carico della persona
accompag. al lavoro - affiancamento/tutoraggio della persona nell'inserimento
accompag. al lavoro - affiancamento/tutoraggio nell'inserimento lavorativo
accompag. al lavoro - preparazione alla ricollocazione
accompag. al lavoro - scouting e marketing verso le imprese
accompag. al lavoro - tirocini di orientamento
accompag. al lavoro - tirocini formativi
formazione continua e permanente – formazione superiore
mediazione culturale
orient. prof. - bilancio di competenze
orient. prof. - bilancio di prossimità
orient. prof. - colloqui individuale di orientamento (i livello)
orient. prof. - colloqui per approfondimento diagnostico e valutativo
orient. prof. - consultazione con esperto di opportunità lavorative
orient. prof. - ricerca attiva di lavoro
orient. prof. - aggiornamento su normativa e dinamiche del mercato del lavoro
gestione del piano di azione individuale

Fonte DGP 555 - 20163 del 25/7/2010 Regione Piemonte

Esistono, altresì, casi ibridi, dove, da una parte, i servizi per il lavoro privati seppur ampiamente normati da molto tempo non hanno, fino ai mesi più recenti, svolto un ruolo significativo nelle politiche del lavoro regionali più in generale (es. Toscana); dall'altra esistono regioni come, ad esempio, l'Emilia Romagna e più di recente il Piemonte (l'esperienza della Provincia di Torino) dove, pur in presenza di un forte orientamento pubblicistico[68] e preminenza delle politiche come arene prevalentemente di natura pubblica, sono stati avviati, in taluni casi anche da tempo, processi di esternalizzazione dei servizi al cittadino, non solo di quelli per il lavoro (reinserimento, reimpiego, etc.) a forte regia pubblica, che hanno, quindi, solo incrementato, secondo necessità e caso per caso, i volumi di questo processo.

I fattori che, quindi, in conclusione riteniamo utili per la definizione di una prima e provvisoria modellizzazione sono allora principalmente i seguenti:

[68] Es. Solo i servizi pubblici sono servizi competenti per i servizi al lavoro

i) la libertà di scelta del cittadino come decisore finale nella selezione effettiva dei fornitori dei servizi;

ii) la posizione del Regolatore pubblico nelle dinamiche di mercato dei fornitori e nell'accesso alle risorse disponibili per le politiche;

iii) la persistenza e l'ampiezza dell'abolizione di un predominio del pubblico nella definizione di servizio competente (che si riverbera nei processi di accreditamento), cioè che *cosa possono fare* i servizi pubblici e privati per il lavoro e come si ripartiscono i compiti;

iv) l'ampiezza dei processi di affidamento (outsourcing) ai fornitori privati. Attraverso di essi è possibile effettuare una ricognizione attraverso la quale si possono estrarre tre modelli prevalenti: competitivo, cooperativo e complementare

Per ragioni di esaustività, e in attesa di nuovi sviluppi della normativa regionale, si potrebbe immaginare una variante al modello complementare "puro" promosso dalla Regione Emilia Romagna rappresentato dal "modello" Regione Piemonte che non ha ancora provveduto alla emanazione di una normativa per l'accreditamento dei servizi per il lavoro a parte quella di definizione dei termini per il rilascio delle autorizzazioni ad esercitare per le APL in ottemperanza a quanto previsto dalla L R 36/2006 in materia ma che pur, prevedendo una forte premazia pubblica, apre a processi di collaborazione molto ampi con le APL (vedi § 9 e segg.).

A fare la differenza sulla tipologia di modello di approdo saranno gli sviluppi in materia di requisiti previsti nel dettaglio per i servizi per il lavoro pubblici e privati per ora solo individuati all'art 24 della legge regionale sul lavoro 34/2008 *Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, della sicurezza e regolarità del lavoro*.

Anche a proposito del modello emiliano va detto qui che, al suo interno, più di recente, proprio a dimostrazione della debolezza di un approccio che vedesse una suddivisione rigida dei modelli si vanno sviluppando esperienze che, pur ribadendo appunto la primazia del pubblico aprono a forme di collaborazione molto articolate tra CPI e APL.

Ad esempio nel protocollo tra Provincia di Bologna, Assolavoro e Formatemp per la promozione comune di attività rivolte a target di svantaggiati (vedi § 9.1.2.) si fa cenno in premessa al la valorizzazione della centralità del ruolo della Provincia di Bologna nella regia, programmazione e realizzazione delle politiche attive del lavoro territoriali ed i Centri per l'Impiego provinciali quali fulcri dell'attività di

intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Ciò premesso le forme di collaborazione previste sono molto innovative e altrettanto articolate.

I modelli regionali di collaborazione pubblico-privato nei servizi per il lavoro

Modelli e Regioni	Posizione del cittadino in relazione ai servizi	Posizione della Regione nella Regolazione del mercato	La definizione di servizi competenti attraverso i processi di accreditamento	Ampiezza del coinvolgimento di fornitori privati	Strumenti	Risorse	Rischi
Competitivo (puro) **Lombardia**	il cittadino è sovrano nella scelta del fornitore	Seleziona solo l'accesso dei fornitori al mercato Sanziona le inefficienze Valuta[69]	Parificazione tra attori pubblici e privati entrambi competenti e obbligati allo stesso modo Il servizio pubblico resta competente solo per la DID	Ampia e incentivata come condizione per uno sviluppo di qualità del mercato	Strumento Dote come riserva individuale del cittadino intestatario di diritti esclusivi	La competizione tra i fornitori spinge in direzione della qualità dei servizi L'osmosi tra attori pubblici e privati costruisce innovazioni di prodotto e di processo	L'asimmetria informativa tra cittadini e servizio penalizza la capacità di scelta Alcuni attori possono costruire condizioni monopolistiche Il sistema è trainato dall'offerta
Misto Complementare - Cooperativo **Veneto**	Il cittadino è orientato nella scelta dall'Ente Pubblico e dagli attori di mercato	Seleziona l'accesso dei fornitori al mercato Produce condizioni di quasi mercato Sanziona le inefficienze Attribuisce le Doti	Continua ad esistere la predominanza dei servizi pubblici come servizi competenti in un ampia gamma di servizi	Tendenzialmente ampia in ragione delle esigenze delle politiche L'incentivo agli attori privati e il ricorso al mercato non viene enfatizzato	Strumento Dote attribuito dalla Regione per motivi di equità della distribuzione e riduzione della simmetria informativo tra Regione e cittadino	il controllo del sistema da parte dell'operatore pubblico garantisce l'opportunità della distribuzione delle risorse e consente un accesso più controllato a servizi considerati accessibili e di qualità dalla regione	L'eccesso di controllo e la casualità dell'abbinamento lavoratore servizio deprime le dinamiche di scelta basate sui aspetti più informali ma spesso determinanti per la motivazione
Complementare (puro) **Emilia Romagna**	Il cittadino sceglie i servizi regolati esclusivamente dal servizio pubblico. I servizi territoriali, a tutti i livelli (rete) aiutano il cittadino a scegliere servizi *garantiti* dall'ente pubblico	Regola il funzionamento dei servizi che sono pubblici Presidia la qualità Definisce stretti standard di prestazione Sanziona le inefficienze Valuta	Solo i servizi pubblici sono servizi competenti	Variabile su specifiche necessità evidenziate dall'attore pubblico	Forme convenzionate, avvisi ad hoc, caso per caso	Un rigoroso governo dell'attore pubblico stimola la produzione di standard di servizio credibili mirati al mantenimento dell'egemonia pubblica fondata sul consenso dei cittadini Vengono promosso attività valutative che stimolano la riflessività e l'innovazione	Il controllo pubblico può ridurre le opportunità di accesso a nuovi fornitori L'innovazione è governata dal pubblico o veicolata da nuovi entranti che faticano a rendere visibili gli elementi di successo delle pratiche se esclusi da canali virtuosi di accesso

[69] La valutazione di questo aspetto delle politiche del lavoro (efficacia dei servizi) per come sono attualmente è richiamata in tutti i contesti analizzati ma solo in alcuni è stata effettivamente realizzata

Altri elementi utili alla caratterizzazione delle esperienze regionali [70]

Lombardia	Veneto	Emilia Romagna
Le procedure di accreditamento riguardano congiuntamente il sistema integrato formazione e lavoro, quindi tutti i fornitori di servizi della filiera L'albo della formazione ha due tipologie di soggetti in relazione a differenti prestazioni I soggetti sono chiamati ad operare attraverso reti territoriali e l'esistenza di legami di rete è un valore aggiunto da dimostrare all'atto dell'accreditamento *Art. 12 L.R 22/06* Gli operatori, pubblici e privati, autorizzati o accreditati, possono costituire raggruppamenti, anche con operatori accreditati per la formazione ai sensi della normativa di settore, in particolare al fine di agevolare l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di determinate categorie di lavoratori, in specifici settori economici o ambiti territoriali A partire già dalla riforma del servizio sanitario (L.R. 31/1997)[71], il legislatore regionale è intervenuto a tutti i livelli in direzione di un potenziamento della libertà di scelta dell'utente. Tale principio è affermato nella legge regionale n. 22/2006 sul mercato del lavoro[72], nella legge regionale n. 19/2007 sul sistema educativo di istruzione e formazione[73], nella legge regionale n.3/2008 sui servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario[74] . Viene così a delinearsi *"un sistema a quattro pilastri delle politiche sociali che trova il suo punto unificante nel riferimento alla persona ovvero nella cura e nello sviluppo del capitale umano"*[75]. I quattro pilastri della politica regionale La libera scelta dell'utente La centralità della persona La rete degli operatori La centralità della domanda e del sistema dotale	L'elenco regionale ha carattere sperimentale e dura 2 anni è unico: la scelta iniziale di renderlo temporaneo e sperimentale, è stato dovuta all'iniziale atteggiamento prudenziale della Regione rispetto alla previsione di iscrizione reale dei soggetti. Entro 2 anni la Giunta approverà il modello definitivo di accreditamento contenente anche le modalità per il passaggio nell'elenco definitivo dei soggetti in possesso dell'accreditamento provvisorio. Legge regionale 13 marzo 2009, n. 3 Art. 20 - Sistema dei servizi per il lavoro …*omissis* La Regione promuove un sistema di servizi per il lavoro fondato sulla cooperazione tra operatori pubblici e privati autorizzati o accreditati ai sensi del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 In relazione al sistema di attribuzione delle doti per evitare rischi di "*accaparramento* e di asimmetria informativa, la Regione costruisce il binomio lavoratore agenzia in maniera automatica (algoritmo della piattaforma informativa del sistema lavoro) Quando l'offerta di servizi è rivolta a gruppi di lavoratori l'attribuzione avviene previo accordo tra le parti sociali e le agenzie con l'intermediazione della regione che verifica la consistenza organizzativa dell'agenzia	I riferimenti regionali prioritari in proposito sono contenuti nella LR 17/2005 e sono di seguito riportati. Il sistema regionale dei servizi per il lavoro opera verso le persone e le imprese mediante azioni rivolte in particolare sia alle persone inoccupate, disoccupate, a rischio di perdere 'l'occupazione, ai soggetti deboli, sia al rafforzamento delle imprese tramite la qualificazione delle risorse umane . Fornisce le prestazioni nel rispetto dei principi di non discriminazione e di pari opportunità. Il sistema regionale dei servizi per il lavoro è composto dalle Province e dai soggetti accreditati. Espleta le funzioni espressamente indicate (art. 32, comma I soggetti accreditati intervengono, in via integrativa e non sostitutiva, per completare la gamma, migliorare la qualità, ampliare la diffusione sul territorio e per fornire interventi specializzati per determinate categorie di utenti (art. 33, comma 1). La Regione, al fine di garantire servizi di adeguata qualità e per l'eventuale concessione di finanziamenti pubblici, accredita soggetti pubblici e privati aventi o meno scopo di lucro. La Regione disciplina i criteri e i requisiti per la concessione-sospensione revoca dell'accreditamento e le modalità per la formazione-aggiornamento di un apposito elenco dei soggetti accreditati. La Regione, al fine di garantire prestazioni omogenee ed adeguate su tutto il territoriale regionale, definisce gli standard essenziali delle prestazioni, cui devono attenersi le Province ed i soggetti accreditati. Gli standard si riferiscono alle risorse umane e strumentali, alle metodologie e modalità di erogazione, ai risultati da conseguire in termini di efficienza ed efficacia (art. 34 comma 2). Alla luce degli orientamenti generali riportati l'offerta regionale di servizi per il lavoro si connota per essere:

[70] Tali caratterizzazioni sono delle esperienze regionali ma non rappresentano le condizioni essenziali per la definizione del modello se si eccettua la scelta dei beneficiari della dote nel Veneto che rafforza il carattere pubblico della scelta dei fornitori

[71] Legge regionale 11 luglio 1997, n.31 *"Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali"*.

[72] La Legge Regionale 28 settembre 2006 n.22 *"Il mercato del lavoro in Lombardia.*

[73] Legge Regionale 6 agosto 2007 n.19 *"Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia"*

[74] Legge Regionale 12 marzo 2008, n.3 *"Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sanitario"*

[75] Rovati G., "*Le Politiche per la persona*" in *IReR,* Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia," *Lombardia 2005. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Dieci anni di esperienze. Area Sociale*". Guerrini e Associati, 2005.

SEZIONE 4 - LE ESPERIENZE LOCALI RIVOLTE AI LAVORATORI SVANTAGGIATI A LIVELLO REGIONALE E PROVINCIALE: *ALCUNI MODELLI DI COLLABORAZIONE PUBBLICO PRIVATO*

9. Le esperienze di collaborazione pubblico – privato. I criteri di selezione[76]

Le pagine che seguono saranno dedicate all'analisi delle esperienze di collaborazione tra servizi pubblici e privati in diversi contesti regionali e, soprattutto, provinciali.

In considerazione della sostanziale debolezza di ambiti di collaborazione che, almeno fino al 2009 e in rari casi, sia andata oltre lo scambio di informazioni su utenti e *vacancies,* le esperienze qui riportate, alcune delle quali ancora in corso se non addirittura in via di attuazione preliminare, rappresentano una prima *scrematura* di quanto realizzato in relazione ad un target esplicitamente individuabile come svantaggiato[77].

Le esperienze selezionate sono di varie tipologie

La prima riguarda esperienze di livello provinciale dove grandi attuatori (Formatemp, Assolavoro, Provincie, OOSS) realizzano esperienze frutto di una governance dei processi locali. Esse evidenziano una tensione alla collaborazione tra gli attori per offrire a selezionati target di soggetti svantaggiati alcune opportunità di inserimento a partire da sistemi di convenienze ampi

- Utilizzo di risorse provenienti dalle Province e da Formatemp,
- Formazione dei lavoratori dentro e fuori l'azienda,
- Formazione degli operatori,
- Partecipazione del sistema degli organismi di formazioni accreditati
- Incentivi economici alle APL diretti all'assunzione cumulabili con altre forme di incentivi previsti dalla normativa regionale e nazionale basate su tempestività, complessità del placement, durata dei contratti.

La seconda tipologia, a margine della prima cioè di esperienze provinciali che si caratterizzano come le più recenti esperienze di frontiera, richiamerà alcune esperienze regionali di apertura alla platea delle APL per attività specifiche di

---

[76] Le esperienze qui presentate che sono proposte al termine di un iter descrittivo che consente di comprendere pienamente il contesto tematico e di relazioni nel quale esse vengono realizzate sono descritte ad un buon livello di dettaglio per favorire la comprensione dei dispositivi in esse utilizzati e la loro eventuale trasferibilità in contesti differenti da quelli nei quali sono stati promossi

[77] Anche l'esperienza degli ammortizzatori sociali in deroga si è rivolta a target fragili ma non sempre codificabili come svantaggiati

placement o le forme di incentivazione diretta alle assunzioni realizzate dalle APL sia attraverso avvisi regionali (la formula di inserimento raggiunto e altre formule) sia attraverso regole definite da leggi nazionali (la legge finanziaria 2010)

La terza, che più che una tipologia appare come una esperienza di successo a livello locale, riguarda una della modalità di costruzione di una rete locale di servizi per il lavoro che si caratterizza come supporto interistituzionale utile in mercati del lavoro *poveri di opportunità*

La quarta, anch'essa costruita attorno ad una esperienza locale ritenuta di successo riguarderà l'esperienza di costruzione di una Agenzia Sociale del lavoro come previsto dall'art. 13 del D. gls 276/03 che prevede forme innovative di collaborazione sui target di nostro interesse.

9.1 L'esperienza delle Province di Torino e di Firenze

L'esperienza che riportiamo qui nel dettaglio realizzata tra la provincia di Torino e FormaTemp ha, a nostro avviso il valore, di rispondere in maniera concreta gli interrogativi dai noi posti nelle pagine precedenti sia nel definire i terreni specifici della collaborazione (tipologie di politica e target) sia le forme dell'incentivazione alla partecipazione delle APL a politiche rivolte a soggetti "innaturali" per un certo tipo di attore profit, almeno nell'esperienza del nostro paese e cioè i lavoratori svantaggiati.

L'importanza di questa esperienza risiede altresì se non soprattutto nel tentativo di indirizzarsi verso target di lavoratori non coperti da forme di indennità tipiche dell'esperienza in corso degli ammortizzatori in deroga. Per essi oltre all'insieme delle attività descritte in precedenza sono in essere alcuni progetti di collaborazione tra le Agenzie private e Regioni di cui descriveremo brevemente le caratteristiche più avanti.

La Provincia di Torino ha da sempre dichiarato la centralità del reinserimento delle persone disoccupate adulte ribadendola per tutti gli interventi dei progetti anti-crisi, compreso l'intervento della deroga, ed ha assunto come propria priorità l'esigenza di finalizzare la gestione dei progetti individuali di intervento all'obiettivo preciso di facilitare la ricollocazione.

Con la deliberazione n. 41 – 523 del 4 agosto 2010[78] la Giunta Regionale ha, dal suo canto, stabilito che gli interventi di ricollocazione, di cui al Piano straordinario

[78] DGP n. 41 – 523 del 4 agosto 2010 oggetto: "Misura I.4 - più stabilita' - asse I e asse II – politiche attive del lavoro" - interventi di ricollocazione per lavoratori/trici disoccupati/e e

per l'occupazione su richiamato, consistono nell'attuazione di azioni specifiche di orientamento professionale, formazione e riqualificazione, accompagnamento all'inserimento in nuove attività lavorative, anche di auto impiego, nonché, di concessione di incentivi alla partecipazione e concessione di incentivi all'assunzione a tempo indeterminato a favore dei datori di lavoro, precisando che l'attuazione di tali interventi è a cura delle Province che ne devono rispettare la durata, fissata.

Le categorie di destinatari del progetto riguardano tre tipologie di soggetti svantaggiati

- Lavoratori disoccupati per 12 dei 16 mesi precedenti alla cessazione oppure 6 degli 8 mesi precedenti alla cessazione nel caso di persone con età inferiore ai 25 anni (profilo 1)
- Lavoratori disoccupati che desiderino intraprendere o riprendere un'attività lavorativa, che non abbiano lavorato per almeno 2 anni e che abbiano dovuto abbandonare l'attività lavorativa per difficoltà di conciliazione di vita e di lavoro (prevalentemente donne in rientro lavorativo) (profilo 2)
- Lavoratori disoccupati over 50 (profilo 3)

Il progetto è stato preceduto dalla predisposizione di un Accordo che ha coinvolto la Provincia di Torino, Assolavoro, Formatemp e le organizzazioni sindacali rappresentate nella Commissione provinciale sulle Politiche del lavoro. L'accordo stabilisce le strategie e le principali linee attuative del progetto.

Il comitato di Pilotaggio previsto, che è l'organo essenziale attorno al quale si coaugulano i principali processi decisionali è composto da: Assolavoro, APL, provincia di Torino, Formatemp.

In relazione ai destinatari viene previsto che essi debbano essere per il 50% del profilo 1 e per il restante 50% per il profilo 2 e 3. Gli strumenti e le caratteristiche degli interventi vanno da quelli propedeutici (formazione[79] indiretta distinta da quella diretta da effettuarsi on th job a carico delle agenzie regionali accreditate nell'elenco per la formazione, laboratori di ricerca attiva) a quelli contestuali all'inserimento di natura personalizzata (formazione on the job e tutoraggio)

I sistemi incentivanti per l'assunzione dei destinatari prevedono, innanzitutto, la differenziazione del loro importo sulla base della:

---

occupati/e a rischio di perdita del posto di lavoro - approvazione programma provinciale di attivita' e spesa. (e.a./u.i. euro 4.832.000,00.= – u.s. euro 5.223.100,00.=)

[79] Formatemp, *Vademecum Note operative per la gestione delle attività formative finanziate dal Fondo* ottobre 2008, pp 29-31

- progressività in base ai profili di destinatario (profilo di occupabilità). Lo schema prevede, cioè, incentivi differenziati in relazione ai profili 1, 2, 3
- cumulabilità in caso di proroghe dei contratti - Ad esempio lo schema prevede la possibilità di cumulare sulla stessa persona più premi (2-4-6-8 mesi di assunzione generano un premio di oltre 2000 euro).
- durata degli avviamenti. Le durate minime prevedono 2 mesi per il profilo 3 e 4 mesi per i profili 1 e 2 con un premio di importo variabile in base alla durata del contratto (con una regressione pari al 10% per mese) fino al massimo previsto dallo schema.

Infine, sono ammissibili al beneficio le APL e/o le imprese utilizzatrici a fronte di assunzione con contratti di somministrazione e/o a tempo determinato di almeno 2 mesi. I lavoratori coinvolti restano comunque compatibili con tutte le agevolazioni e i benefici previsti dalla normativa vigente compresi quelli esplicitamente dedicati alle APL nella finanziaria 2010.

Qui di seguito lo schema di intervento nel dettaglio delle singole fasi

Fase 1 – Analisi dei fabbisogni professionali/formativi e definizione del piano si attività

Descrizione attività	**Impegno G/U**	**Attori**	**costo**	**Titolarità Finanziamento**
Utilizzazione data base CPI Utilizzazione data base generalisti (Excelsior – RIF) Valorizzazione informazioni detenute dalle APL Definizione piano di attività		Comitato di Pilotaggio Laboratorio Ida Rossi APL		Provincia di Torino

Fase 2 A – Promozione, accoglienza e preselezione di partecipanti

Descrizione dell'attività	**Durata**	**Attori**	**costo**	**Titolarità Finanziamento**
Il piano sarà oggetto di una specifica campagna di comunicazione Il CPI fornisce in fase di accoglienza le informazioni sullo schema Preselezione in accordo con le priorità dello schema in accordo con APL e OSS	L'accoglienza e la preselezione durano 4 ore (3+1)	Comitato di Pilotaggio Media Agency Provincia di Torino CPI	Attività ordinarie dei CPI. Verificare supplemento attività di comunicazione	Provincia di Torino

Fase 2B Selezione Partecipanti

Descrizione attività	**durata**	**attori**	**costo**	**Titolarità Finanziamento**
Dalla preselezione alla selezione che deve considerare la distribuzione tra i target stabilita in sede di accordo APL OOSS	2 ore	Comitato di pilotaggio Apl	Unità di costo standard 20 € ora per attività di gruppo Ipotesi di definizione costo persona	APL attraverso Fondi Formatemp

Fase 3° Formazione

Descrizione dell'attività	durata	Attori	Costo	Titolarità del finanziamento
Le APL sottoscrivono una convenzione con Formatemp e provincia di Torino impegnandosi sul numero dei destinatari dello Schema Si costituiscono i gruppi d'aula Si utilizzano prevalentemente i Cataloghi esistenti ai fini di eventuali certificazioni	80 – 120 ore	Comitato di Pilotaggio APL Agenzie formative accreditate	Unità di costo standard 20 € ora per attività di gruppo Ipotesi di definizione costo persona	APL attraverso Fondi Formatemp

Fase 3B Tutoraggio e accompagnamento

Descrizione dell'attività	durata	Attori	Costo	Titolarità del finanziamento
Il progetto prevede per tutti i destinatari una attività di accompagnaamento	12 ore	Comitato di Pilotaggio APL CPI	Unità di costo standard 20 € ora per attività di gruppo Ipotesi di definizione costo persona	APL attraverso Fondi Formatemp

Fase 3C Attivazione on the Job

Descrizione dell'attività	durata	Attori	Costo	Titolarità del finanziamento
Le imprese utilizzatrici e/o le APL che procedono all'assunzione beneficiano di risorse per finanziare specifiche attività *on the job*	ND	Comitato di Pilotaggio APL Azienda utilizzatrice	ND	APL attraverso Fondi Formatemp

Fase 3D Laboratorio di Ricerca attiva (Job Club)

Descrizione dell'attività	durata	Attori	Costo	Titolarità del finanziamento
Le imprese utilizzatrici e/o le APL che procedono all'assunzione beneficiano di risorse per finanziare specifiche attività *on the job*	20 ore (5 incontri della durata di 4 ore)	Comitato di Pilotaggio APL Soggetto gestore da individuare	Unità di costo per attività di gruppo (13 px max per aula)	APL attraverso Fondi Formatemp (formazione di base)

Sistema di incentivazione

	Attori	*Costo*	*Titolarità del finanziamento*
La Provincia coma da DGP 555-20163 del 25/7/2010, di concerto con le parti sociali prevede la costruzione di un sistema di incentivi all'assunzione in favore delle APL e/o delle aziende utilizzatrici in ragione del *Profilo del lavoratore interessato* *Durata della missione* *Altri indicatori eventualmente concertati*	Comitato di pilotaggio	Vedi dispositivo	Provincia di Torino

Ipotesi di sistema di incentivazione

Profilo	2 mesi	4 mesi	6 mesi	8 mesi	10 mesi	12 mesi
1	Non previsto	-10%	-10%	-10%	-10%	X euro
		-10%	-10%	-10%	-10%	X euro mese
2	Non previsto	-10%	-10%	-10%	-10%	X euro
		-10%	-10%	-10%	-10%	X euro mese
3	X euro	-10%	-10%	-10%	-10%	X euro
	X euro mese	-10%	-10%	-10%	-10%	X euro mese

Fase 4 Monitoraggio e valutazione di impatto

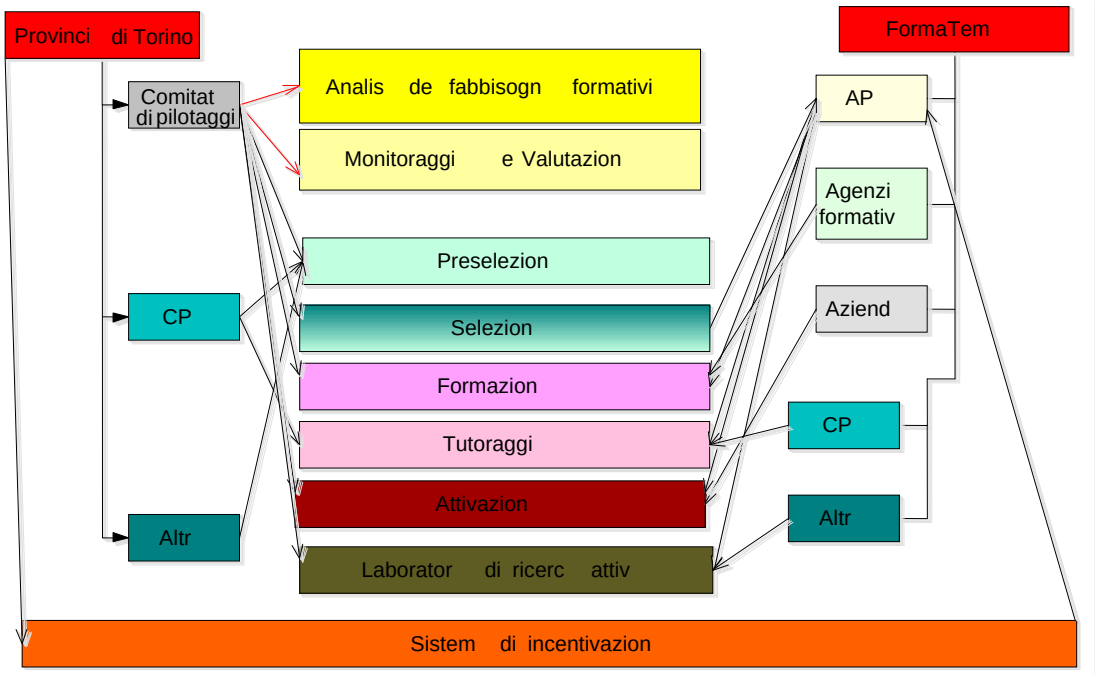
Descrizione dell'attività	durata	Attori	Costo	Titolarità del finanziamento
Monitoraggio in itinere e valutazione ex post secondo modalità già previste per altri servizi dalla provincia di Torino	ND	Comitato di Pilotaggio Laboratorio Ida Rossi	ND	Provincia di Torino

La ripartizione dei compiti

	Partecipanti	***Attori***	***Finanziamento***
Preselezione	X	CPI	Provincia di Torino
Selezione	X	APL	FormaTemp
Formazione professionale	X	APL ed Enti di Formazione	FormaTemp
Attivazione on the job	X	APL – Enti di formazione – Aziende utilizzatrici	FormaTemp
Laboratorio di ricerca attiva (job Club)	X	APL - soggetto gestore da individuare	FormaTemp
Tutoraggio	X	APL e CPI	FormaTemp

Schema di rappresentazione dell'esperienza di Torino

Le attività connotate in rosso per il comitato di pilotaggio sono attività esclusive



La Figura sintetizza il funzionamento del progetto. In capo ad esso abbiamo i due finanziatori, da una parte la Provincia di Torino e dall'altra Formatemp. Da essa si evince come sono distribuite le attività, gli ambiti di collaborazione e il finanziatore.

Come già evidenziato queste esperienze trovano sostanza soprattutto nella molteplicità e ricchezza delle attività di accompagnamento all'inserimento che mettono in campo e hanno l'obiettivo di allargare la rete degli attuatori e di dare

corpo al percorso di inserimento individuale su tutti i campi non solo su quello più specificamente legato all'inserimento lavorativo.

Va da sé che siamo ai primi passi se guardiamo al fatto che la concreta esperienza comune in termini di realizzazione tra CPI e APL si realizza solo sul tutoraggio delle attività formative.

Ciò detto, come appare altresì' evidente, su questo stesso versante si fanno strada alcuni dispositivi che si concentrano molto sulla questione delle convenienze economiche delle APL a partire dalla concessione di incentivi anche a partire da periodi di assunzione molto limitati.

Solo lo sviluppo concreto dell'esperienza ed una valutazione complessiva dei risultati potranno darci una risposta sulla sua efficacia

L'esperienza realizzata nella **Provincia di Firenze** presenta caratteristiche analoghe a quella di Torino appena descritta. Le uniche differenze sostanziali, stante la grande similitudine relative al processo previsto riguardano il target e le modalità di incentivazione delle APL.

Il Target è costituito da:

1. i lavoratori disoccupati per 12 dei 16 mesi precedenti alla cessazione oppure per 6 degli 8 mesi precedenti alla cessazione nel caso di persone di meno di 25 anni di età;
2. i lavoratori disoccupati che desiderino intraprendere o riprendere un'attività lavorativa, che non abbiano lavorato per almeno 2 anni e che abbiano dovuto abbandonare l'attività lavorativa per difficoltà di conciliazione di vita e lavoro (prevalentemente donne in rientro lavorativo);
3. i lavoratori disoccupati che abbiano compiuto cinquant'anni;
4. i giovani compresi nella fascia di età da 25 a 29 anni compiuti, in possesso del diploma di scuola media superiore o di laurea, che siano inoccupati o disoccupati per 6 degli 8 mesi precedenti alla cessazione

Per quanto riguarda l' inserimento lavorativo e incentivi all'assunzione si è scelto di precedere attraverso

- la progressività degli importi sulla base della durata degli avviamenti.
- la possibilità di cumulare in capo al medesimo lavoratore più premi nel caso di proroga del rapporto senza soluzione di continuità.

– la rapida finalizzazione degli interventi di politica attiva e l'avvio di un percorso di progressiva stabilizzazione anche grazie alla complementarietà con altre opportunità di incentivazione previste sia a livello regionale che a livello nazionale. In particolare

    - almeno 2 mesi per i lavoratori maturi (profilo 3)
    - almeno 4 mesi per gli altri lavoratori (profilo 1 e 2 e 4).

L'incentivo alle APL viene erogato, anche in questo caso, esclusivamente in favore di quelle agenzie per il lavoro presenti sul territorio provinciale e autorizzate dal Ministero del Lavoro, per l'assunzione con contratti di somministrazione che rispettino le durate minime stabilite dal presente accordo (per la somministrazione la durata minima si applica alla missione).

La tabella degli incentivi, invece, risulta così costruita :

Schema di incentivazione delle APL previsto dall'accordo provinciale

Profilo	2 mesi	4 mesi	8 mesi	12 mesi
1 e 4	non previsto	440 Euro **110,00 Euro/mese**	1.040 Euro **130,00 Euro/mese**	1.800 Euro **150,00 Euro/mese**
2	non previsto	824 Euro **206,00 Euro/mese**	1.952 Euro **244,00 Euro/mese**	3.400 Euro **283,33 Euro/mese**
3	294 Euro **147,00 Euro/mese**	720 Euro **180,00 Euro/mese**	1.704 Euro **213,00 Euro/mese**	2.950 Euro **245,83 Euro/mese**

Fonte - Schema di accordo Provincia di Firenze, Formatemp, Assolavoro, 2010

9.2 L'esperienza della Provincia di Bologna

Con la Delibera N.11 - I.P. 201/2011 è stato siglato di recente in Emilia Romagna il Protocollo di intesa tra Provincia di Bologna - Forma.temp, Assolavoro e Organizzazioni Sindacali, di collaborazione pubblico/privato per favorire l'integrazione dei servizi per il lavoro e l'occupazione.

Attraverso il Protocollo si esperisce il tentativo di arricchire le politiche del lavoro provinciali di esperienze innovative basate, appunto, su forme di collaborazione tra le i servizi pubblici per l'impiego (i CPI) e le APL.

L'impostazione utilizzata nella stesura ricalca le modalità che abbiamo sintetizzato nel modello di collaborazione tra agenzie per il lavoro pubbliche e private descritto

in precedenza e che abbiamo chiamato di tipo complementare nel qual l'attore pubblico conserva ampliamento le sua centralità strategica anche sul terreno attuativo e solo su determinati temi e solo per il raggiungimento di particolari obiettivi chiama attori, anche di natura privata a collaborare e sostenere le politiche pubbliche per il lavoro (vedi§ 8.2.4.).

La novità rappresentata dal Protocollo è che l'accordo in esso previsto non si limita alla messa in comune di alcuni strumenti tipici delle specificità degli attori coinvolti, ma immagina, seppur in forma sperimentale e per un periodo di tempo limitato l'apertura alla collaborazione su formazione continua, formazione degli operatori, condivisione di metodi e di spazi superando le strettoie di una delega in outsourcing delle attività tipiche delle APL a partire da quelle legate alla ricollocazione professionale per singoli o gruppi di lavoratori.

Le finalità del Protocollo sono infatti:

- la valorizzazione sia della centralità del ruolo della Provincia di Bologna nella regia, programmazione e la realizzazione delle politiche attive del lavoro territoriali sia dei Centri per l'Impiego provinciali quali fulcri dell'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro;
- l'individuazione di modalità di collaborazione tra la Provincia di Bologna e le Agenzie per il Lavoro al fine di sperimentare un modello efficace di integrazione tra le competenze ed i servizi espressi in ambito pubblico e quelli presenti in ambito privato sviluppando un comune terreno di raccordo tecnico-operativo;
- l'accrescimento delle misure di sostegno all'occupazione attraverso un utilizzo coordinato di fonti di finanziamento pubbliche e fonti di "carattere privatistico";
- il contributo all'efficace funzionamento del sistema pubblico/privato per favorire la collocazione/la ricollocazione di fasce di utenti in condizione di svantaggio nell'accesso al mercato del lavoro.

Il Protocollo impegna i firmatari oltre che a definire il *piano esecutivo delle attività* identificando i contenuti, le modalità, le metodologie nonché i tempi di realizzazione delle azioni;

- progettare e realizzare interventi di orientamento al lavoro, percorsi formativi finalizzati all'occupazione, azioni di supporto al reinserimento lavorativo;
- costituire un comitato di coordinamento e di monitoraggio delle attività;

- mettere a disposizione le risorse umane e strumentali necessarie per l'esecuzione del Protocollo
- Inoltre Forma.Temp e le Agenzie per il Lavoro che aderiscono al Protocollo si impegnano a mettere a disposizione quote del proprio Fondo congrue alla realizzazione degli interventi;

Nel merito degli obiettivi del Protocollo le parti si impegnano a realizzare iniziative finalizzate, appunto ad accrescere il livello di occupabilità delle persone mediante la collaborazione tra Servizi Pubblici per l'Impiego ed Agenzie per il Lavoro in materia di:

A) Orientamento rispetto al quale verranno realizzati seminari di gruppo rivolti ai disoccupati iscritti ai Centri per l'Impiego della Provincia;

B) Formazione professionalizzante rispetto alla quale verrà realizzato almeno un percorso formativo per ogni Agenzia per il lavoro associata ad Assolavoro ed aderente al Progetto finalizzato alla riqualificazione professionale e/o all'adeguamento delle conoscenze e delle competenze dei partecipanti[80]. Tali percorsi formativi terranno conto dei fabbisogni di professionalità rilevati dai Centri per l'Impiego provinciali, dagli enti formativi, dalle stesse Agenzie per il Lavoro;

C) Ricollocazione professionale rispetto alla quale, con riferimento alle attività di ricollocazione professionale, nell'ambito del periodo di attuazione del Protocollo, si prevede la possibilità di realizzare interventi di supporto ad utenti dei Centri per l'Impiego, con priorità per quelli iscritti alle liste di mobilità, al fine di favorirne il reinserimento lavorativo. Sarà compito del Servizio Politiche Attive del Lavoro e Formazione convocare il Comitato di Coordinamento e Monitoraggio previsto per concertare le modalità di collaborazione pubblico/privato e l'integrazione tra le risorse ed i servizi disponibili.

D) Intermediazione domanda/offerta di lavoro rispetto alla quale nell'ambito del periodo di attuazione del Protocollo, si prevede di sperimentare modalità di collaborazione pubblico/privato che consentano di individuare e sistematizzare modalità di che consentano di tracciare tutte le azioni realizzate e di offrire maggiori opportunità agli utenti dei Centri per l'Impiego di intercettare opportunità lavorative.

---

[80] Trattandosi di attività formative a carattere sperimentale è opportuno che, per la parte delle azioni finanziate con la formazione professionale, le stesse non siano comprese nel calcolo del placement semestrale a cui devono provvedere le ApL, come da Vademecum 2008, fermo restando la totale operatività delle Agenzie coinvolte per l'inserimento al lavoro degli allievi privilegiando in fase iniziale i contratti di somministrazione mentre a seguire, in un'ottica di stabilizzazione della posizione lavorativa nel medio/lungo periodo, assunzione diretta dei partecipanti tramite contratti dilavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato

I destinatari delle attività sono

- disoccupati che, nel triennio 2008/10, hanno effettuato uno o più periodi di lavoro con contratto di somministrazione;
- disoccupati che non beneficiano di ammortizzatori sociali;
- disoccupati iscritti alle liste di mobilità;
- persone precariamente occupate.

I partecipanti alle attività vengono individuati dagli operatori dei Centri per l'Impiego con la collaborazione delle Agenzie per il Lavoro associate ad Assolavoro ed aderenti al Progetto, tra gli utenti iscritti ai Centri per l'Impiego che avranno sottoscritto la Dichiarazione di Immediata Disponibilità al Lavoro e il Patto di Servizio.

Di un certo interesse è anche che la sede nelle quale verranno svolte le attività che, fatta eccezione per le azioni formative, da realizzare prevalentemente presso le aule ed i laboratori didattici degli enti di formazione che verranno incaricati dell'attuazione degli interventi, verranno svolte presso i Centri per l'Impiego della Provincia di Bologna. Il che ricalca quanto già su questo aspetto viene realizzati in altri paesi europei (vedi § 6.2.3.).

Infine, per garantire l'efficace realizzazione delle attività previste viene costituito un Comitato di Coordinamento e Monitoraggio presieduto dal Servizio Politiche Attive del Lavoro e Formazione della Provincia di Bologna a cui parteciperanno Forma.Temp, Assolavoro, almeno un referente di una delle Agenzie per il Lavoro associate ad Assolavoro e aderenti al Progetto, un referente in rappresentanza di ciascuna delle 3 Organizzazioni Sindacali firmatarie.

Nel caso dell'esperienza di Bologna sembra affacciarsi la possibilità di una maggiore condivisione delle pratiche di attuazione che andranno poi verificate nel concreto a partire dalla specifica finalità posta in essere nel protocollo di cooperare nella definizione di terreni comuni di intervento

9.3 L'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia *(da integrare ma non si trova la delibera in* rete)

Riportiamo, per ragioni di esaustività della trattazione in merito alle varie tipologie di attività regionali e provinciali che insistono sul tema di nostro interesse, l'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia che ha di recente pubblicato un avviso per un valore di 1.980.000 euro a valere sui fondi del Fondo sociale Asse Adattabilità per individuare soggetti privati tra le agenzie accreditate, uno per

ciascuna provincia, ai quali affidare per due anni in affiancamento ai Centri per l'Impiego, le attività di ricerca di nuova occupazione per i lavoratori in situazione di difficoltà a causa della crisi, in particolare di quelli in cassa integrazione".

I lavoratori sono individuati dai Centri per l'Impiego all'interno di target predeterminati e sono poi affidati alle agenzie selezionate per un periodo massimo di sei mesi, durante il quale sarà offerto loro un percorso individuale di ricerca di nuove opportunità lavorative in base ai bisogni e alla spendibilità nel mercato del lavoro locale.

Per la provincia di Gorizia è previsto il coinvolgimento di 250 lavoratori, di 450 per quella di Pordenone, 230 per quella di Trieste e 930 per quella di Udine.

9.4 Esperienze nazionali e regionali di coinvolgimento delle APL in materia di incentivi all'assunzione.

Descriviamo qui di seguito alcune esperienze di livello nazionale e regionale in parte differenti (vedi Tesi n. 30, § 9.6.) da quelle appena analizzate.

Esse, infatti si limitano a prevedere incentivi alle APL considerate come imprese in grado di precedere a determinate condizioni ad assunzioni o a facilitare l'intermediazione a partire da competenze di *core* consolidate e preesistenti.

Manca, cioè, in esse, al di là di una più che naturale variabilità, quella componente legata al potenziamento di un set di competenze organizzative specifiche che può nascere solo dalla collaborazione tra fornitori di differente natura (pubblico e/o privato) e funzioni (inserimento lavorativo e/o formazione (vedi *supra* § 9.3 e segg.).

9.4.1 La legge finanziaria 2010

Con la legge finanziaria 2010 si è inteso intervenire direttamente con un provvedimento nazionale sulla questione dei sistemi di convenienza della APL in ragione del processo di inserimento dei soggetti svantaggiati.

Il Legislatore ha ritenuto utile destinare una quota, a dire il vero non particolarmente consistente ma importante stante il suo carattere di sperimentalità, sotto forma di incentivo, a quelle APL che, impegnate a livello regionale nelle attività di inserimento – reinserimento nel mercato del lavoro raggiungessero obiettivo dell'assunzione.

Come abbiamo visto dall'analisi dei modelli degli altri Paesi europei la forma di incentivazione all'assunzione per le APL non è nuova ma è usata a supporto di altre attività e modalità di sostegno dei lavoratori svantaggiati in capo alle agenzie

private per il lavoro, modulata in ragione del tempo e fortemente incentivata per soggetti definiti, poco trattabili.

Nel caso previsto dalla legge 191/09, più semplicemente, il premio viene dato alle agenzie all'interno di un percorso di valorizzazione del loro ruolo di intermediazione piuttosto che di datori di lavoro diretti (sono infatti esclusi tutti quei contratti che fossero stipulati per ragioni di lavoro in somministrazione e intermittente). Le tipologie di contratto ammesso determinano il valore dell'incentivo che viene concesso sia per contratti a tempo indeterminato che per contratti a tempo determinato (vedi box 2 per i dettagli).

Come è noto, il programma non è ancora stato attivato per alcuni problemi di natura funzionale ed interpretativa. In particolare gli incentivi alle APL potrebbero essere interpretati a livello europeo dalla Commissione come incentivi alle imprese e, quindi, ritenuti non ammissibili in quanto non compatibili con il divieto di alterazione dei principi di concorrenza. La questione è molto controversa e, ad oggi, tutt'altro che risolta. Resta l'importanza della normativa e dei contenuti da essa introdotti ai fini del nostro discorso.

Box n. 2 I programmi nazionali a favore delle APL. Il caso della legge Finanziaria del 2010 e il programma della incentivazione delle Agenzie private per il lavoro (art 2, comma 144 L. 191/2009)

Le misure non ancora avviate prevedono la concessione alle Agenzie per il lavoro autorizzate ed accreditate (ex articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni):

a) un incentivo di 1.200 euro per ogni lavoratore oggetto di intermediazione che viene assunto con contratto a tempo indeterminato o con contratto a termine di durata non inferiore a due anni, con esclusione della somministrazione di lavoro e del contratto di lavoro intermittente;

b) un incentivo di 800 euro per ogni lavoratore oggetto di intermediazione che viene assunto con contratto a termine di durata compresa tra uno e due anni, con esclusione della somministrazione di lavoro e del contratto di lavoro intermittente;

c) un incentivo tra 2.500 e 5.000 euro per l'assunzione, con contratto a tempo indeterminato, di inserimento al lavoro o a termine non inferiore a dodici mesi, dei lavoratori disabili iscritti nelle liste speciali che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario.

Oggetto degli incentivi previsti dalla norma sono due target precisi:

- ⇒ i beneficiari degli incentivi (APL e Filiali territoriali) di cui all'Art. 2, comma 145 della Legge 23 dicembre 2009 , n. 191 ossia le Agenzie di somministrazione e di intermediazione (di cui agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276) in possesso dei requisiti al momento della emanazione dell'Avviso Pubblico.
- ⇒ alcune categorie di lavoratori svantaggiati (definiti ai sensi del regolamento (CE) n. 800/2008) ritenuti maggiormente esposti agli effetti della attuale crisi

congiunturale e considerati come target prioritario per questa prima sperimentazione.

Nello specifico, per quanto attiene alle categorie target, le risorse destinate agli incentivi saranno riservate all'inserimento o reinserimento di lavoratori appartenenti alle seguenti categorie:

1. percettori di indennità di mobilità, su legislazione ordinaria e in deroga da almeno sei mesi;
2. percettori di indennità di cassa integrazione, su legislazione ordinaria o in deroga, che percepiscano l'ammortizzatore sociale in maniera continuativa da almeno sei mesi e che siano qualificabili come esuberi strutturali, provenendo da aziende in CIGS per procedura concorsuale o per cessazione di attività;
3. percettori di indennità di disoccupazione da almeno 6 mesi;
4. percettori di indennità di disoccupazione o di ammortizzatori sociali anche da un periodo inferiore ai sei mesi, se non in possessori un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3), se di età superiore ai 50 anni o di sesso femminile.
5. disoccupati da almeno sei mesi, non percettori di ammortizzatori sociali.

In riferimento alle risorse destinate agli incentivi di cui al comma c), il Ministero del Lavoro intendeva finalizzare dette risorse all'inserimento o reinserimento di lavoratori che appartengano ad una delle seguenti categorie:

1. soggetti non vedenti, affetti da cecità assoluta o con un residuo visivo non superiore ad 1/10 ad entrambi gli occhi, accertata dalla competente commissione sanitaria;
2. soggetti sordi, il cui status è stato accertato dalla competente commissione sanitaria
3. soggetti disabili con la riduzioni della capacità lavorativa accertata dalla competente commissione sanitaria, compresa tra il 46% e il 66%;
4. soggetti disabili con la riduzioni della capacità lavorativa accertata dalla competente commissione sanitaria tra il 67% e il 79%;
5. soggetti disabili con la riduzione della capacità lavorativa accertata dalla competente commissione sanitaria, superiore al 79%;
6. soggetti con handicap intellettivo e psichico, indipendentemente dalla percentuale di invalidità accertata dalla competente commissione sanitaria;
7. soggetti invalidi del lavoro con un grado di invalidità superiore al 33% accertata dall'Inail;
8. soggetti invalidi per servizio con minorazioni ascritte dalla 1° alla 8° categoria di cui alle tabelle annesse al T.U. delle norme in materia di pensione di guerra, approvato con DPR n. 915/78, accertata dalla C.M.O.

9.4.2 Il Progetto LaborLab della regione Lombardia

All'interno del progetto Laborlab, nell'ambito delle attività attraverso le quali sono state destinate risorse per la erogazione della dote lavoro, la Regione Lombardia

con il Decreto n. 545 del 12/11/2009[81], in sintonia con quanto poi è stato previsto a livello nazionale con la legge 191 del 2009, ha lavorato in direzione di una integrazione delle risorse destinate alla Dote Lavoro 2009 risorse dirette al sostegno dei disoccupati e finalizzate a favorire la partecipazione e la fruizione di percorsi di reinserimento lavorativo.

Attraverso l'avviso si è inteso riconoscere agli operatori della rete regionale dei servizi per il lavoro una quota denominata "inserimento lavorativo raggiunto" al fine di incentivare la ricollocazione dei soggetti destinatari della Dote Lavoro 2009 e rendere maggiormente efficace e virtuoso l'operato degli enti accreditati nel sistema regionale.

Il sostegno è attuato nell'ambito delle iniziative realizzate con il modello della Dote Lavoro conformemente ai principi della centralità della persona, libertà di scelta e valorizzazione del capitale umano, sanciti dalle leggi regionali 22/2006 e 19/2007.

Le Risorse finanziarie disponibili ammontavano a Euro 2.850.000,00 a valere su Fondo di rotazione ex Legge 19 luglio 1993, n. 236 . L''Avviso è stato rivolto agli operatori accreditati ai servizi al lavoro ai sensi della Legge Regionale 22/06 che nell'ambito del Piano di Intervento Personalizzato sottoscritto con il destinatario della Dote Lavoro 2009 abbiano erogato il servizio di "*scouting aziendale e ricerca attiva del lavoro*" con esito occupazionale positivo.

La quota per "l'inserimento lavorativo raggiunto" viene riconosciuta all'Operatore destinatario dell'Avviso qualora il destinatario della Dote, dopo aver fruito del servizio di scouting inserito all'interno del Piano di Intervento Personalizzato (PIP) raggiunge un inserimento occupazionale positivo.

Le due condizioni per il riconoscimento della quota prevista sono pertanto:

- l'erogazione del servizio di scouting all'interno del PIP
- il raggiungimento di un esito occupazionale positivo.

Il valore della quota "inserimento lavorativo raggiunto" prevede la seguente modulazione

- Contratto di lavoro di almeno sei mesi (contratto di lavoro subordinato) 700,00 €

[81] Decreto N. 545 del 12/11/2009 Realizzazione, nell'ambito delle attività previste dal programma regionale "Linee di sviluppo per valorizzare il capitale umano", di azioni di supporto alla Dote Lavoro: approvazione dello schema di Avviso indicazioni per la fruizione della quota "inserimento lavorativo raggiunto" per la dote lavoro

- Contratto di lavoro di almeno 12 mesi (contratto di lavoro subordinato) 1.300,00 €.

Non conosciamo gli esiti effettivi di questo avviso che si è posto con tutta evidenza, in posizione anticipatrice rispetto a quanto sta avvenendo in questi mesi, seppur con modalità non sovrapponibili, in altre regioni d'Italia.

9.4.3 L'esperienza della Regione Marche e della provincia di Ascoli Piceno

All'interno del programma Nazionale promosso da Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale con l'assistenza tecnica di Italia lavoro denominato *Welfare to work* la Provincia di Ascoli Piceno, a partire da una delibera regionale che promuoveva attività con lo scopo di rafforzare le politiche occupazionali in favore di particolari categorie di lavoratori svantaggiati ha promosso un avviso orientato ad incentivare le imprese. Tra esse compaiono le APL che sono chiamate ad assumere con contratti sia determinati sia indeterminati:

a) Donne e uomini inseriti nelle liste di mobilità e percettori di indennità di mobilità ordinaria o di indennità di disoccupazione ordinaria;

b) Donne e uomini percettori dell'indennità di mobilità in deroga o che la abbiano percepita a decorrere dal 21/09/2009;

c) Donne che desiderino intraprendere o riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni, in particolare quei soggetti che abbiano dovuto abbandonare l'attività lavorativa per difficoltà nel conciliare la vita lavorativa e la vita familiare;

d) Giovani inoccupati o disoccupati, con meno di 25 anni (29 anni per laureati), che abbiano

e) completato il ciclo formativo da più di due anni, ma non abbiano ancora ottenuto il primo impiego;

f) Donne e uomini ultracinquantenni in stato di disoccupazione.

Le risorse disponibili per la parte riguardante le azioni formative rivolte ai destinatari sono di questa natura:

- voucher formativi (importo max € 1.000,00) alle Apl che assumano con contratto di somministrazione della durata di tre mesi i soggetti di cui alla lett. a
- indennità di tirocinio (€ 500,00 mensili per 3 mesi) per i soggetti di cui alla lett. b;

- indennità di tirocinio (€ 500,00 mensili per 3 mesi) per i soggetti di cui alle lett. c, d, e;

Per i datori di lavoro in possesso dei requisiti previsti e per le stesse Agenzie per il Lavoro utilizzatrici che assumono i soggetti somministrati di cui alla lett. a) è prevista l'erogazione di un incentivo pari a € 5.000,00 lordi per ogni assunzione a tempo indeterminato e pari a € 2.000,00 lordi per ogni assunzione a tempo determinato della durata di almeno 12 mesi.

Per i datori di lavoro in possesso dei requisiti previsti che assumono i soggetti di cui alle lett. b), c), d), e) è prevista l'erogazione di un incentivo pari a € 5.000,00 lordi per ogni assunzione a tempo indeterminato e pari a € 2.000,00 lordi per ogni assunzione a tempo determinato della durata di almeno 12 mesi.

Nel caso che il bonus sia assegnato per l'assunzione a tempo indeterminato di un soggetto che rientri nei benefici di cui alla legge n. 68/99 ad un datore di lavoro che non rientri nell'obbligo previsto dalla medesima legge, il contributo è incrementato della misura di € 1.500

9.4.4 La governance territoriale. L'esperienza della Provincia di Lecce

La Provincia di Lecce ha promosso la sperimentazione di una Rete provinciale dei servizi per il lavoro. Scopo della rete è partire da un significativo accordo tra tutti gli stakeholders locali che promuova le migliori sinergie per la promozione di politiche del lavoro efficienti ed efficaci[82].

In attesa di un intervento di governance del sistema a regia regionale che porti ad una forma di accreditamento dei servizi per il lavoro si è deciso di sperimentare a livello provinciale il funzionamento di una Rete Cooperativa dei Servizi per il Lavoro della Provincia di Lecce, che possa diventare un modello per le altre province della Regione Puglia.

L'intervento si inserisce nelle attività che l'Ufficio Scolastico Regionale per la Puglia e la rete di scuole secondarie superiori, che si occupano di orientamento professionale in uscita dai percorsi scolastici (prevalentemente istituti tecnici e professionali), stanno già realizzando per l'anno scolastico 2009-10 un progetto denominato "Sviluppo, cooperazione e integrazione tra Borsa Lavoro e Impresa Formativa Simulata" [83]

[82] La Provincia di Lecce si avvale dell'Assistenza di Italia Lavoro S.p.A., la quale nell'ambito del PON FSE Asse b Obiettivo strategico 2.1 "Migliorare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro" è impegnata nel progetto "*Qualificazione dei servizi per il lavoro e supporto alla governance regionale*".

[83] a valere su finanziamenti CIPE (Del. n. 20/2004 e D. USR Puglia D.G. AOODRPU/1959/1 del 10.4.2009).

Attraverso tale progetto le Scuole secondarie superiori, da una parte dotate di infrastrutture, risorse umane e finanziarie ma, dall'altra carenti di know-how specifico sulle tematiche relative al mercato del lavoro, spingono verso il coinvolgimento delle istituzioni preposte alle politiche del lavoro per essere supportate nella realizzazione delle proprie attività.

Nello specifico, oltre al bisogno di piattaforme internet di job recruitment, che per altro sono gratuitamente disponibili sulla rete, il sistema dell'istruzione chiede supporto nella strutturazione di relazioni stabili con la Provincia ed i suoi Centri per l'Impiego (CPI), con le Agenzie di Lavoro private (APL), con EURES, con la Consigliera Provinciale di Parità, con l'Università del Salento, l'Ordine dei Consulenti del Lavoro, le Organizzazioni Sindacali e con i soggetti che sul territorio si occupano a vario titolo di mercato del lavoro.

Le Scuole non riescono, infatti, se non sporadicamente, ad intrattenere relazioni stabili con i CPI e con le APL per abbattere i tempi della transizione scuola – lavoro. Sul piano della Governance, composto questo primo nucleo, la Rete potrà, essere aperta ad altri organismi previsti dalla normativa (D.Lgs. 276/2003) e dalla prassi, come i Comuni e la CCIAA, Enti Locali di Sviluppo (Consorzio per lo Sviluppo Industriale ASI LECCE, GAL, Aree Vaste, etc.), Enti di Formazione, Associazioni datoriali, Enti bilaterali, Ordini Professionali, Associazioni del terzo settore, ASL Lecce – Servizio Inserimento Lavorativo, DPL, INPS, INAIL, UEPE, PRAP, Tribunale dei Minori, Ambiti di Zona, etc.

Sul piano del funzionamento speciifico ciascun organismo della rete può:

- individuare altri soggetti della rete
- partecipare alla Riunione Costitutiva ed altri momenti di verifica dello stato dell'arte ed eventuali focus group tematici
- firmare la convenzione
- Organizzare/partecipare all'evento di Lancio e promozione
- individuare referente/i di rete
- condividere modelli e strumenti
- avvalersi della Rete per proporre specifiche forme di cooperazione con l'Amministrazione provinciale ed i suoi Centri per l'Impiego, Italia Lavoro e con gli altri soggetti sottoscrittori attraverso la partecipazione a Focus Group tematici le cui attività saranno opportunamente concertate e verbalizzate

Riportiamo di seguito due tavole che ci consentono di capire meglio il funzionamento della Rete provinciale. In esse (abbiamo scelto per comodità descrittiva solo quelle relative ai CPI e le APL) sono elencati gli impegni reciproci degli attori partecipanti.

Giova qui ricordare la peculiarità di questa rete che, al di là degli esiti (oggi raccoglie ben 50 aderenti a livello territoriale) è stata promossa dal settore istruzione (le scuole superiori).

Questo rappresenta un elemento di novità che specializza i compiti della Rete a partire dal convincimento che un impegno più significativo sulla transizione scuola lavoro sia essenziale per una corretta impostazione di tutte le politiche del lavoro a livello locale.

L'esperienza in sé poi fornisce alcune suggestioni in relazione al modello di collaborazione tra agenzie pubbliche e private del lavoro in contesti non particolarmente "dotati" sul piano delle opportunità di lavoro

Gli impegni reciproci dei CPI e gli altri attori della Rete

ALTRI ATTORI	IMPEGNI DA PARTE DEI CPI VERSO GLI ALTRI ATTORI	IMPEGNI DA PARTE DEGLI ALTRI ATTORI VERSO I CPI
RETE	Individuare referente/i di rete; Condividere modelli e strumenti;	
SCUOLE SECONDARIE SUPERIORI	Organizzare Seminari presso le Scuole per presentazione Servizi CPI, Iscrizione Diplomandi ex 181/00, presentazione profili più richiesti nel bacino d'impiego	Richiedere e calendarizzare incontri con referente CPI del bacino a cui appartengono per seminari su presentazione dei servizi CPI, Iscrizione ex 181/00, presentazione profili più richiesti nel bacino d'impiego
SERVIZIO EURES	Promuovere il servizio EURES	Formare i referenti, Informare i CPI sulle iniziative di EURES
UNIVERSITÀ DEL SALENTO	Promuovere scambi di informazioni rispetto alla domanda ed alla offerta di lavoro	Promuovere scambi di informazioni rispetto alla domanda ed alla offerta di lavoro
AGENZIE PER IL LAVORO	Pubblicizzare le vacancies delle APL attraverso il portale www.pugliaimpiego.it e nelle bacheche fisiche presso i CPI; q Rispondere entro 5 gg lavorativi alle richieste di profili delle APL (A tal fine il CPI effettuerà la seguente procedura: preselezione attraverso estrapolazione dal sistema S.INTE.S.I. o altre BD curricula, di un N. doppio di profili coerenti rispetto alla richiesta ricevuta, convocazione dei lavoratori preselezionati ed invio a colloquio presso la APL o presso il CPI a seconda della sede più favorevole per l'azienda e per il lavoratore) q ; q Organizzare insieme alle APL preselezioni e/o colloqui presso le sedi dei CPI.	Segnalare le vacancies ai CPI anche via mail Richiedere anche via mail ai CPI il servizio di preselezione rispetto a specifiche vacancies di personale (A tal fine il CPI effettuerà la seguente procedura: preselezione attraverso estrapolazione dal sistema S.INTE.S.I. o altre BD curricula, di un N. doppio di profili coerenti rispetto alla richiesta ricevuta, convocazione dei lavoratori preselezionati ed invio a colloquio presso la APL o presso il CPI a seconda della sede più favorevole per l'azienda e per il lavoratore q comunicare l'esito dei colloqui, q Svolgere preselezioni e/o colloqui presso le sedi e con il supporto dei CPI; q Svolgere Seminari di ricerca Attiva del lavoro, q Segnalare le opportunità formative FORMA.TEMP ai CPI
ITALIA LAVORO	Promuovere e supportare i programmi in atto a regia nazionale attuati da Italia Lavoro (Welfare to Work, Inclusione Sociale, FIXO, AR.CO., Lavoro & Sviluppo, etc.)	Informare e coinvolgere i CPI nella realizzazione di programmi in atto a regia nazionale (Welfare to Work, Inclusione Sociale, FIXO, AR.CO., Lavoro & Sviluppo, etc.)

UFFICIO DELLA CONSIGLIERA DI PARITA'	q Promuovere i servizi dell'Ufficio di Parità q Promuovere seminari rivolti a cittadini/e e imprese sulle tematiche della Parità e del contrasto alle discriminazioni di genere e sulla normativa nazionale e regionale riguardante la conciliazione vita lavoro	Informare i CPI sulle iniziative dell'Ufficio della Consigliera di Parità q Organizzare seminari sulle pari opportunità per cittadini e imprese
RETE	Valutare la sperimentazione e individuare le modalità per la ri -progettazione per la messa a regime della rete; Partecipare all'evento finale.	

Fonte – documentazione della Rete provinciale dei servizi per il lavoro di Lecce

Gli impegni reciproci delle APL e gli altri attori della Rete

ALTRI ATTORI	IMPEGNI DA PARTE DELLE APL VERSO GLI ALTRI ATTORI	IMPEGNI DA PARTE DEGLI ALTRI ATTORI VERSO LE APL
RETE	• Individuare altri soggetti della rete; • Partecipare alla Riunione Costitutiva ed altri momenti di verifica dello stato dell'arte (Tavolo di sviluppo della Rete Provinciale della Rete dei Servizi per il Lavoro); • Firmare la convenzione • Partecipare all'evento di Lancio e promozione; • Individuare referente/i di rete • Condividere modelli e strumenti	
ASSESSORATO FP E POLITICHE DEL LAVORO	Segnalare alla Provincia i profili professionali più richiesti dal mercato del lavoro provinciale	Pianificare la formazione e formare profili coerenti con le esigenze delle APL
CENTRI PER L'IMPIEGO	Segnalare le vacancies ai CPI anche via mail, q richiedere anche via mail ai CPI il servizio di preselezione rispetto a specifiche vacancies di personale (A tal fine il CPI effettuerà la seguente procedura: preselezione attraverso estrapolazione dal sistema S.INTE.S.I. o altre BD curricula, di un N. doppio di profili coerenti rispetto alla richiesta ricevuta, convocazione dei lavoratori preselezionati ed invio a colloquio presso la APL); q comunicare l'esito dei colloqui, Svolgere preselezioni e/o colloqui presso le sedi e con il supporto dei CPI; q Svolgere Seminari di ricerca Attiva del lavoro, q segnalare le opportunità formative FORMA.TEMP ai CPI	Pubblicizzare le vacancies delle APL attraverso il portale www.pugliaimpiego.it e nelle bacheche fisiche presso i CPI; q Rispondere entro 5 gg lavorativi alle richieste di profili delle APL (A tal fine il CPI effettuerà la seguente procedura: preselezione attraverso estrapolazione dal sistema S.INTE.S.I. o altre BD curricula, di un N. doppio di profili coerenti rispetto alla richiesta ricevuta, convocazione dei lavoratori preselezionati ed invio a colloquio presso la APL; Organizzare insieme alle APL preselezioni e/o colloqui presso le sedi dei CPI.
SCUOLE SECONDARIE SUPERIORI	Incontrare le scuole secondarie superiori per presentare la gamma di servizi rivolti all'offerta da parte delle ApL, i fabbisogni professionali espressi dalle aziende clienti, presentare il contratto di somministrazione, Promuovere i CV dei diplomandi attraverso colloqui e iscrizione alle BD presso le proprie sedi ovvero presso le scuole stesse.	Accogliere personale delle APL per giornate di presentazione della gamma di servizi rivolti all'offerta da parte delle ApL, dei fabbisogni professionali espressi dalle aziende clienti e per presentare il contratto di somministrazione; q Inviare i diplomandi in gruppi di 6/8 persone presso le APL per breve colloquio e inserimento CV nella BD APL
UNIVERSITÀ DEL SALENTO	Promuovere scambi di informazioni sulla domanda e sull'offerta di lavoro	Promuovere scambi di informazioni sulla domanda e sull'offerta di lavoro
SERVIZIO EUR.E.S.	Cooperare con il Servizio Eures per l'incontro Domanda Offerta di lavoro	Cooperare con le APL per l'incontro tra domanda offerta Coinvolgere le APL in programmi di mobilità internazionale
ITALIA LAVORO	Promuovere ed eventualmente partecipare ai programmi in atto a regia nazionale attuati da Italia Lavoro (Welfare to Work, Inclusione Sociale, FIXO, AR.CO., Lavoro & Sviluppo, etc.);	Coinvolgere le APL nei programmi ministeriali di politica attiva del lavoro
CONSULENTI DEL LAVORO	Scambio di informazioni su programmi e progetti speciali	Scambio di informazioni su programmi e progetti speciali

UFFICIO DELLA CONSIGLIERA DI PARITA'	Promuovere scambi di informazioni sulle opportunità per l'occupazione femminile	Promuovere le vacancies delle APL
RETE	Valutare la sperimentazione e individuare le modalità per la ri -progettazione per la messa a regime della rete; partecipare all'evento finale	

Fonte – documentazione della Rete provinciale dei servizi per il lavoro di Lecce

9.4.5 L'Agenzia Sociale per il lavoro della Provincia di Verona[84]

L'articolo 13 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, come sappiamo, consente alle APL autorizzate l'inserimento nel mercato del lavoro di categorie di lavoratori che partono da situazioni di particolare svantaggio, mediante due strumenti.

Il primo, consiste nella possibilità di assumere lavoratori in posizione di svantaggio nel mercato del lavoro, non percettori di ammortizzatori sociali, derogando all'obbligo di assegnare loro un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'azienda presso la quale i lavoratori sono inviati in missione, a parità di mansioni svolte, a condizione che l'Apl li assuma per non meno di sei mesi.

Il secondo strumento è la possibilità per le Apl, di assumere lavoratori percettori di ammortizzatori sociali, determinando il loro trattamento retributivo detraendo dal compenso dovuto a quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione.

In questo modo, dunque, le Apl possono, a certe condizioni, diventare uno strumento potente per l'inserimento lavorativo delle persone in cerca di lavoro, in quanto hanno un incentivo all'assunzione, pari al differenziale tra il costo da esse sostenuto per assumere e retribuire il lavoratore e la remunerazione per la missione dei lavoratori presso le aziende clienti dell'Apl stessa.

Il tutto, comunque, presuppone che l'Apl ponga in essere un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro (elemento oggi precisato nella sua sostanza da Collegato Lavoro – vedi box n. 1).

Nel caso della Provincia di Verona si tratta di interventi formativi idonei che prevedono il coinvolgimento di un tutor con adeguate competenze e professionalità (nel caso specifico l'Operatore unico del mercato del lavoro figura professionale

[84]Cfr. Cosp Verona I profili delle disuguaglianze: dall'analisi al modello di Agenzia Sociale per il Lavoro contro le discriminazioni: Sperimentazione di un modello innovativo di intervento per l'inclusione sociale e professionale dei soggetti svantaggiati, Verona 2010

promossa dalla regione Veneto) ma anche di altre figura specifiche. Infatti, lo stesso articolo 13 del d.lgs 276/2003, consente di svolgere le medesime attività anche mediante la cosiddetta "agenzia sociale". Si tratta di un soggetto giuridico, la cui natura dovrebbe essere definita dalla legge regionale, che può svolgere le attività in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento regionale.

Attraverso una specifica Delibera del Consiglio Provinciale di Verona e per mezzo di una convenzione tra la Provincia di Verona, la Società Consortile Lavoro & Società e Agenzie di Somministrazione del territorio (Umana, In Lavoro, Obiettivo Lavoro, Gi Group) è stato concretamente dato atto ad un intervento di sostegno all'occupabilità destinato a 160 lavoratori/trici svantaggiati/e servendosi delle disposizioni di cui all'articolo 13 del D.lgs 276/2003.

Unica esperienza in campo nazionale[85], il progetto ha avviato una forma sperimentale di integrazione pubblico/privato (come possibile espressione del funzionamento dell'Agenzia Sociale per il Lavoro) sulla base di una normativa sostanzialmente non applicata per quanto riferita esplicitamente a soggetti portatori di svantaggio.

La sperimentazione, avviata ad aprile 2010, ha la durata di 2 anni e ha previsto l'assegnazione di una dote di sostegno al reddito per ogni beneficiario (1000 euro erogati tramite apposita procedura concordata con l'Inps, elemento questo di grande innovazione) trasformabile in incentivo aziendale in caso di assunzione di qualsiasi natura; la presenza di due figure chiave quali l'agente di sistema (case manager) e il tutor unico di accompagnamento (operatore unico del mercato del lavoro) sulla base anche di quanto delineato nel progetto è un altro degli elementi di innovazione del progetto.

La segnalazione dei destinatari (persone in condizione di svantaggio) anche attraverso gli enti locali (servizi sociali e di orientamento al lavoro) e tramite la definizione di apposite procedure di rinvio sembra essere un ulteriore elemento distintivo del progetto. Le formule di rinvio e di integrazione delle aree delle politiche del lavoro e sociali che prevedono, cioè, attraverso il coinvolgimento diretto – convenzione o protocollo – le amministrazioni comunali per l'erogazione funzionale di prestazioni sociali, collegabili alla dote del soggetto e veicolate dalla figura del tutor unico, sono elementi sui quali avrebbe un senso avviare una verifica delle potenzialità dello strumento Agenzia Sociale.

---

[85] Se si eccettua quella della Agenzia sociale per il lavoro della Provincia di Venezia che, però, ha assunto una differente forma giuridica

L'esperienza veronese sembra, pertanto, offrire opportunità inedite di applicazione del principio di sussidiarietà, allineate sul fronte di una parte della normativa vigente rimasta un po' in ombra. Un'ultima notazione sugli incentivi alle aziende, diverse dall'Apl, che assumono.

L'azienda, diversa dall'Apl, che assuma il lavoratore nell'ambito del progetto di accompagnamento al lavoro svolto dall'agenzia sociale, con qualsiasi contratto di lavoro subordinato determinato della durata non inferiore a 6 mesi, a titolo di incentivo: a) riceve dall'agenzia sociale la quota parte non spesa della quota di sostegno al reddito del lavoratore; b) riceve dall'agenzia sociale la quota parte non spesa della quota per la formazione del lavoratore, della quale almeno la metà deve essere utilizzata per formazione e tutoraggio interno.

9.5 Elementi di sintesi e alcune piste di lavoro

È fuor di dubbio che le direttrici di riforma della legge 30/03 abbiano contemplato, assieme al tentativo di rendere più flessibile il mercato del lavoro, il tentativo, ad oggi ancora ampiamente in corso, di pervenire in tempi rapidi al sostanziale miglioramento delle prestazioni generali dei Servizi per il lavoro in termini di efficacia ed efficienza.

Sorvolando ovviamente sui dettagli di questo secondo processo vale qui la pena sottolineare come, all'interno di esso, uno dei fattori di qualità tenuto in più ampia considerazione dagli studiosi e dai *policy makers* sia quello legato al miglioramento significativo della collaborazione tra agenzia pubbliche e private per il lavoro.

Tale collaborazione, come abbiamo visto in precedenza, è stata facilitata dalla previsione e realizzazione di due processi separati e convergenti di Autorizzazione (nazionale e regionale) e Accreditamento (regionale) delle APL e dei servizi per il lavoro che tendono a costruire *ex novo* il mercato dei fornitori di servizi a livello regionale e provinciale.

Lo scenario all'interno del quale si innestano le esperienze qui descritte è caratterizzato, al di là della crisi economica di cui si è già detto in precedenza, dalla coabitazione, nei differenti ambiti regionali, di logiche di collaborazione tra attori di natura diversa, tra loro differenti seppur tutte orientate ad aumentare sensibilmente: la credibilità dei servizi, la qualità delle prestazioni, e l'efficacia dei risultati. Quest'ultimo obiettivo, inteso, sia all'interno di una variazione del numero delle persone intercettate dai servizi agendo sul terreno del miglioramento dei sistemi informativi (nazionale e locali) e attraverso il potenziamento, a tutti i livelli,

delle attività di intermediazione; sia in un' ottica più specifica legata al placement dei destinatari che resta il fine ultimo delle attività dei servizi per il lavoro.

Le esperienze realizzate in questi anni, molte delle quali a partire dalle pratiche associate a quanto previsto dalla regolazione degli ammortizzatori in deroga, hanno portato alla luce l'esistenza di alcune costanti. Primi fra tutti i costi fissi orari abbastanza omogenei sul territorio nazionale per i servizi resi all'utenza con scarse e/o poco significative differenze a livello nazionale, il che ha consentito la realizzazione di pacchetti minimi di offerta (nella solo nella forma dote che si va sempre più diffondendo) più o meno remunerativi a cui anche le APL, in ragione delle differenti forme di coinvolgimento stabilite dalla regolazione regionale, hanno avuto accesso e/o deciso di accedere, individuando in esse, anche se in maniera non generalizzata, uno spazio di mercato sufficientemente profittevole.

È fuor di dubbio, altresì, che le esperienze realizzate in anni recenti, hanno ottenuto due effetti non completamente voluti o previsti dal legislatore nazionale.

Il primo: l'allargamento della platea dei fornitori è avvenuta sotto la spinta di un'emergenza che ha uniformato le richieste regionali potenziando gli aspetti di funzionamento e accesso spesso a scapito della qualità e della omogeneità delle prestazioni.

Per le regioni che non erano supportate da sistemi di accreditamento e/o da esperienze pregresse di rilievo, non è stato semplice ottemperare agli obblighi in presenza di un sistema variegato di fornitori (agenzie formative, APL CPI) portatori di interessi non coincidenti.

Questo ha procurato l'apparire di notevoli variabilità, non tutte immediatamente governabili, a livello locale (Isfol –Italia Lavoro 2010).

I fenomeni di osmosi di pratiche e di servizi, pur molto diffusi, hanno, oggi, reso agevole parlare di pratiche di accoglienza e di primo orientamento e formazione di base abbastanza omogenee e condivise, che, peraltro, non facevano tutte parte dei servizi "di base" delle APL.

Ancora difficile è districarsi sulla variabilità dell'offerta dei servizi specialistici per l'utenza svantaggiata che invece, come abbiamo visto, è il *core* e *il valore aggiunto* delle esperienze degli altri Paesi.

Il secondo: la partecipazione dei fornitori privati che è avvenuta o in condizioni di mercato libero della fornitura (Lombardia) o in condizioni governate dall'ente regione, nella stragrande maggioranza dei casi, ha teso ad assimilare i percorsi, ad abbattere le diversità di pratiche e ad omogeneizzarle in un'ottica di *quasi mercato*

prevalentemente proprio sui servizi minimi che certamente non valorizzano le differenze sulla natura e le specializzazioni degli attori.

Da questo punto di vista, come abbiamo visto in precedenza, sembra acquistare un senso anche l'immaginare di sommare il numero delle agenzie presenti sul territorio e calcolare il carico medio di disoccupati per agenzia o per operatore.

Altro discorso sarebbe se l'expertise in possesso delle APL che, per ragioni di discorso, diamo per scontato dovesse rappresentare, invece, l'effettiva catena di valore aggiunto a cui si agganciano le pratiche rivolte ai soggetti più fragili e con maggiore difficoltà di inserimento, come appunto emerge in maniera univoca dall'esperienza dei Paesi europei analizzata più in dettaglio in precedenza.

In questo ambito forse molte delle pratiche andrebbero riviste e ripensate sulla base di una più efficace divisione di compiti tra attori di differente natura e comportamenti organizzativi fondata su condivisione di obiettivi e collaborazione in merito a pratiche e specializzazione dei modelli di intervento.

Da anni, in Italia, si ragiona su un mercato dei servizi per il lavoro a due velocità che vedrebbe le APL già pronte per un target di lavoratori più collocabile a scapito di quelli meno collocabili da affidare al pubblico.

L'esperienza degli ammortizzatori in deroga ed alcune delle esperienze che abbiamo descritto ci informano, invece, che ci sono margini per un cambiamento di prospettiva, un cambiamento aperto che ha alcuni elementi chiave con i quali interagire:

- la pluralità degli attori e la componibilità degli interventi con differenti forme di remunerazione della partecipazione di attori di natura diversa (APL, agenzie formative, enti accreditati tra i servizi pubblici e privati per il lavoro);
- il rafforzamento e la diffusione delle prospettive già previste dal dgls. 276/03[86] in ragione delle possibilità per le APL di operare in deroga all'assunzione per alcune categorie di soggetti svantaggiati;

[86] Art 13 **(Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato)** 1. Al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di workfare, alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro è consentito: a) operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'articolo 23, ma solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore, da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi; b) determinare altresì, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di

- la cumulabilità degli incentivi previsti dalla normativa nazionale (ved box), regionale e provinciale .
- la possibilità di lavorare attraverso accordi istituzionali di ampia portata (governance di sistema degli attori provinciali) che supportano alcune linee di policy di incontro tra attori di differente natura e radicamento territoriale.

Le piste di lavoro che si intravedono a partire dalla analisi della regolazione, delle modalità prescelte per gli accreditamenti, delle esperienze più significative realizzate a livello regionale e provinciale sono molteplici ma possono essere riassunte in alcune strategie matrice

1) La collaborazione tra agenzie pubbliche e private si sviluppa attorno al sistema di convenienze alla partecipazione al mercato dei fornitori per i servizi al lavoro da parte delle APL. Questi sistemi di convenienza stante la gratuità dei servizi offerti alle persone, sono legati alla crescita e alla cumulabilità di dispositivi che incentivano le APL sia come aziende che assumono sia come agenzie che intermediano e facilitano le assunzioni. Questo permette, altresì, di ampliare la gamma di opportunità e rendere relativamente stabile e profittevole la partecipazione delle APL ad attività interne, spesso, in condizioni di quasi mercati, regolati dall'attore pubblico.
2) Al di là della affermazione di modelli competitivi, collaborativi e complementari a livello regionale lo scoglio da superare rimane se il regolatore pubblico, in relazione al target di svantaggiati è intenzionato a stimolare l'innovazione di pratiche in capo alle APL e chiamarle, a costi per esse competitivi, ad agire non solo su pratiche di ricollocazione e/ o reimpiego quanto, se non soprattutto, su inserimento lavorativo di target difficili. Dal canto loro le agenzie private dovrebbero evolvere in direzione di un potenziamento di pratiche ad oggi stoccate su utenti più collocabili che non hanno favorito *cross fertilitation* tra modelli e attori e hanno permesso alle APL di riprodurre pratiche che non hanno facilitato l'innovazione e il *cambio di marcia* auspicato dalle politiche del lavoro regionali.
3) *Last but not least* tutto questo presupporrebbe un impegno più calibrato e mirato nel sostegno alle imprese che porti ad una progressiva rimodulazione degli automatismi oggi alla base della formula *incentivi all'assunzione* che rendono, per molti versi, sottodimensionato e, per alcuni versi, vano, l'enorme

---

disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale.

processo di trasformazione avviato con la riforma del mercato del lavoro nazionale e regionale delle competenze dei servizi al lavoro sia pubblici sia privati

Resta ovviamente sullo sfondo la questione della riforma degli ammortizzatori sociali. Ricordiamo qui come in tutti i Paesi europei, pur impegnati in profonde revisione della durata e della generosità dei sussidi, appare consolidata tra gli attori la considerazione di come l'efficacia della prestazione quella che è in grado di far emancipare anche gli utenti più difficili dalla trappola di disoccupazione intermittente e cattivi lavori consiste in un adeguata cumulabilità degli aiuti e in una integrazione tra forme di empowerment e forme di sostegno al reddito.

9.5 Le tesi

Lo scenario europeo

1. All'interno delle esperienze europee sono i servizi privati ad utilizzare, prevalentemente, le risorse dedicate all'inserimento e/o reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (difficili). Essi risultano essere scelti su base competitiva ma vengono ritenuti i più competenti

2. Il sistema premiante si fonda, di solito, sul risultato esplicitato nel contratto di affidamento del servizio in relazione a numerose variabili tra cui la precocità, la difficoltà, la durata dell'inserimento.

3. Nelle esperienze dei Paesi europei la sanzione (ultima) che prevede la non remunerabilità per le agenzie private di fallimenti nel placement si associa, a specchio, alla elevata remunerabilità del placement in presenza di bassi livelli di occupabilità dei destinatari

4. Medesimi risultati sono raggiunti nei vari Paesi europei da configurazioni di spesa e di impatto degli addetti al servizio pubblico (sussidi di disoccupazione, formazione, servizi specializzati per gli svantaggiati, incentivi alle APL, numero degli addetti ai servizi pubblici) molto differenti tra loro.

5. Le esperienze europee suggeriscono di non disgiungere l'outsourcing da rigorose valutazioni degli esiti dalle quali ci si aspetta il potenziamento delle direzioni di sviluppo del sistema.

Le caratteristiche strutturali presenti in Italia

6. Non esistono chiavi di lettura univoca che spingano in direzione dell'adozione di uno dei modelli/formule utilizzate in altri Paesi che possa essere trasferito in l'Italia. A limitare la trasferibilità concorrono sia le caratteristiche del nostro mercato del lavoro sia le forme istituzionali locali (regionali) .

7. Le specificità delle politiche del lavoro del nostro Paese riguardano l'impegno consistente in direzione degli incentivi alle imprese e il *basso* valore dato ai sussidi di disoccupazione (regolati per legge e fuori dal percorso ammortizzatori in deroga) come forma di accompagnamento e di integrazione di misure di politica attiva che, in altri Paesi, rappresentano una componente sia consistente sia ordinaria di completamento delle misure di sostegno all'occupazione.

Accreditamento e autorizzazione

8. I processi di accreditamento (più di quelli di autorizzazione regionale) hanno accelerato, in Italia, la riflessione sulla collaborazione pubblico privato.

9. L'accreditamento ha consentito l'allargamento potenziale della platea dei fornitori e ha spinto in direzione della costruzione generalizzata di pacchetti minimi di offerta.

10. La sostanziale indipendenza dei processi di autorizzazione regionale e accreditamento risponde ad una percezione differenziata, ai livelli regionali, dell'utilità del ricorso all'utilizzo dei fornitori privati per le attività ordinarie dei Servizi per il Lavoro.

I modelli possibili

11. Si evidenzia una convergenza verso un modello complementare caratterizzato, al livello sussidiario inferiore (gli operatori a contatto con gli utenti finali), da forme cooperative e competitive tra i fornitori, prevalentemente privati.

12. La molteplicità dei modelli regionali arricchisce le esperienze ma produce frammentazione nel medio periodo

13. Il modello Lombardia è l'unico modello europeo che vede una competizione diretta tra pubblico e privato nella dinamica stessa della offerta dei servizi, nell'intercettamento di potenziali fruitori e nella acquisizione delle risorse finanziarie, nonché nelle forme di equiparazione tra soggetti pubblici e privati nei processi di accreditamento regionali (CPI servizi privati per il lavoro – tra cui le APL)

Le esperienze

I fattori facilitanti

14. L'esperienza degli ammortizzatori in deroga insieme ai processi di accreditamento regionale dei servizi per il lavoro ha consentito l'allargamento potenziale della platea dei fornitori e ha spinto in direzione della costruzione generalizzata di pacchetti minimi di offerta.

15. La definizione di un costo base orario delle prestazioni che appare più o meno simile nei differenti contesti regionali dai servizi per il lavoro ha favorito la creazione di pacchetti minimi di offerta che stanno rendendo, in molti casi, sufficientemente remunerativo, anche per le APL, la presenza e la partecipazione attiva in queste tipologie/nicchie di mercato dei servizi al lavoro di livello regionale e provinciale

16. Il livello provinciale sembra essere il livello sussidiario più favorevole alla sperimentazione della collaborazione pubblico - privato (dove si stanno sperimentando le formule più innovative).

17. per modulare la concessione del contributo che viene erogato attraverso un mix tra durata e caratteristiche del target (occupabilità) I sistemi premiali agiscono su territori di frontiera. Prevalentemente riguardano la durata dei contratti e l'equivalenza tra missione interinale e assunzione da parte della stessa APL).

18. La questione principale in termini di evoluzione dello scenario regolativo ruota attorno all'applicazione ed estensione totale e/o parziale di quanto previsto dall'art. 13 del dgls 276/03. Si fanno strada due modalità di incentivazione economica delle APL. Una per cosi dire a *somma zero* che tende o ad equiparare le APL ad una qualsiasi azienda o a remunerare l'expertize già posseduta nel facilitare l'intermediazione e l'assunzione. L'altra, che potremmo definire a *somma positiva*, che aggancia la capacità

di favorire l'intermediazione e l'assunzione come dipendenti e la connette ad altri ambiti operativi di intervento (di rete) in grado di promuovere sia collaborazione strategica con altri attori sia apprendimento organizzativo.

19. Nei mercati del lavoro che offrono scarse opportunità di inserimento (prevalentemente nel Mezzogiorno), al di là dell'esperienza degli ammortizzatori in deroga, sembrano essere preferiti grandi progetti e piani "multitasking" (es Piano Lavoro della Campania) segnati da un impatto prevalentemente caratterizzato dal coinvolgimento di grandi attuatori istituzionali (es. Università) a partire da una regia Strategica di livello regionale. Le reti di attori di differente natura per il potenziamento delle politiche del lavoro sembrano dare buoni frutti (vedi l'esempio di Lecce).

Le forme della collaborazione

20. Non emergono, se si eccettuano i possibili sbocchi positivi delle esperienze analizzate, scenari consolidati e di "sicuro successo" di collaborazione pubblico privato in relazione al target dei i soggetti svantaggiati.

21. Al di là delle enunciazioni di principio sulla utilità della condivisione delle informazioni sui destinatari è il sistema degli incentivi alle imprese e, sempre più alle agenzie di somministrazione (vedi esperienze di Torino, Firenze) che diventano esse stesse destinatarie degli incentivi all'assunzione, il meccanismo più incisivo per cambiare comportamenti ormai consolidati.

22. La condivisione di pratiche tra agenzie pubbliche e private avviene su servizi tendenzialmente generalisti a basso valore aggiunto in termini di miglioramento capitale umano e dell'occupabilità.

23. L'intermediazione è ritenuta dalle APL un'attività "invasiva" sul piano organizzativo che non è sufficientemente visibile e remunerata nei pacchetti di servizi remunerati attraverso i finanziamenti pubblici. Viene, però, considerata vitale da tutti gli operatori per un miglioramento sostanziale delle prestazioni complessive del matching D-O di lavoro a livello locale.

Le criticità

1. La collaborazione soffre ancora per la forte deriva (culturale e organizzativa) che ha caratterizzato il recente passato dei SPI a livello nazionale e regionale: essa ha esaltato una divisione dei compiti tra pubblico e privato sulle fasce basse e alte del mercato del lavoro che ha ritardato, tranne che in alcuni territori in parte già attrezzati, la maturazione di possibili processi di cambiamento.

2. La connessione e la collaborazione con le agenzie di formazione sembra avvenire secondo logiche di uso degli strumenti esistenti (cataloghi della formazione regionale, sistema di fornitori accreditati) e ancora poco sensibile alle differenze di strategia e di flessibilità evidenziate dai singoli

3. La prevalenza di una dimensione sperimentale di gran parte delle esperienza in atto, seppur sostenuta, non di rado, da una adeguata governance territoriale, evidenzia la mancanza di una strategia chiara di azione nel medio periodo.

4. Resistenze di natura organizzativa e culturale e, all'opposto, rischi di comportamento da *free rider* per le APL non consentono in maniera chiara il riposizionamento di tutti gli attori.

5. Più in generale si assiste alla messa in campo di un sistema ampiamente trainato dall'offerta di servizi e dalle forme assunte dalla specifica regolazione regionale.

6. L'assenza di una adeguata valutazione delle iniziative portate a termine in questo biennio non facilita la scelta delle esperienze migliori né favorisce una loro eventuale trasferibilità

APPENDICE STATISTICA – SEZIONE 2

Elenco delle Tabelle

III trimestre 2010

- Tabella A1. Condizione autopercepita e Condizione standard. Valori assoluti in migliaia
- Tabella A2. Condizione autopercepita e Condizione standard a 5 modalità. Durata media della mancanza di impiego in mesi
- Tabella A3. Individui (15-64 anni) per Genere, Cittadinanza e Condizione. Percentuali per Cittadinanza
- Tabella A4. Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Valori assoluti in migliaia
- Tabella A5. Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Percentuali per Condizione
- Tabella A6. Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Durata media della mancanza di impiego in mesi
- Tabella A7. Individui 15-64 anni per Livello di istruzione a 6 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione
- Tabella A8. Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione
- Tabella A9. Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione(a) a Genere = Femmina
- Tabella A10. Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione(a) a Genere = Maschio
- Tabella A11. Individui 15-64 anni per Situazione familiare. Percentuali per Situazione familiare
- Tabella A12. Individui 15-64 anni per Area geografica e Situazione familiare. Percentuali per Situazione familiare
- Tabella A13. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età
- Tabella A14. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età(a) a Femmina
- Tabella A15. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età(a) a Maschio
- Tabella A16. Individui (15-64 anni) per Regione e Condizione autopercepita. Numero di individui in migliaia
- Tabella A17. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale
- Tabella A18. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale(a) a Genere = Femmina
- Tabella A19. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale(a) a Genere = Maschio

III trimestre 2008

- Tabella B1. Condizione autopercepita e Condizione standard. Valori assoluti in migliaia
- Tabella B2. Condizione autopercepita e Condizione standard a 5 modalità. Durata media della mancanza di impiego in mesi
- Tabella B3. Individui (15-64 anni) per Genere, Cittadinanza e Condizione. Percentuali per Cittadinanza
- Tabella B4. Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Valori assoluti in migliaia

- Tabella B5. Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Percentuali per Condizione
- Tabella B6. Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Durata media della mancanza di impiego in mesi
- Tabella B7. Individui 15-64 anni per Livello di istruzione a 6 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Liv. istruzione
- Tabella B8. Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione
- Tabella B9. Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione(a) a Genere = Femmina
- Tabella B10. Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione(a) a Genere = Maschio
- Tabella B11. Individui 15-64 anni per Situazione familiare. Percentuali per Situazione familiare
- Tabella B12. Individui 15-64 anni per Area geografica e Situazione familiare. Percentuali per Situazione familiare
- Tabella B13. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età
- Tabella B14. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età(a) a Genere = Femmina
- Tabella B15. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età(a) a Genere = Maschio
- Tabella B16. Individui (15-64 anni) per Regione e Condizione autopercepita. Numero di individui in migliaia
- Tabella B17. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale
- Tabella B18. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale(a) a Genere = Femmina
- Tabella B19. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale(a) a Genere = Maschio

III trimestre 2010 (Rilevazione ISTAT sulle Forze di Lavoro)

Tabella A1. **Condizione autopercepita e Condizione standard. Valori assoluti in migliaia**

	inattivi		persone in cerca		occupati
	Non cercano	Cercano non attiv./non disp	In cerca, senza esperienze	In cerca, con esperienze	Occupati
Inattivi in senso stretto	3348	580	57		
Inattivi con esperienze	4028	261	4	70	
Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	262	452	170	446	
Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	173	331	134	459	
Senza impiego <6 mesi	203	272	102	377	
Condizione di occupato incerta	54	7		2	499
Occupati dichiaratisi					21939
Totale	8068	1903	467	1354	22438

Tabella A2. **Condizione autopercepita e Condizione standard a 5 modalità. Durata media della mancanza di impiego in mesi**

	Non cercano	Cercano non attiv./non disp	In cerca, senza esperienze	In cerca, con esperienze	Totale
Inattivi con esperienze	165,9	100,0	9,8	48,7	161,0
Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	93,9	83,4	48,6	72,1	77,2
Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	12,6	13,2	11,6	12,6	12,7
Senza impiego <6 mesi	2,0	2,1	2,3	2,2	2,1
Totale	148,8	49,3	24,7	31,2	104,9

Tabella A3. Individui (15-64 anni) per Genere, Cittadinanza e Condizione. Percentuali per Cittadinanza

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Maschio	Italiana	95,4%	97,5%	94,0%	85,7%	87,8%	87,3%	90,6%	91,0%
	Altra UE	,9%	,9%	1,0%	2,5%	3,4%	3,6%	2,9%	2,6%
	Non UE	3,7%	1,6%	5,0%	11,8%	8,9%	9,1%	6,6%	6,4%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Femmina	Italiana	88,4%	93,5%	90,0%	86,9%	87,6%	84,0%	90,6%	90,4%
	Altra UE	1,8%	2,6%	3,6%	5,3%	5,9%	6,0%	3,8%	3,3%
	Non UE	9,8%	3,8%	6,4%	7,9%	6,5%	10,0%	5,6%	6,2%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Totale	Italiana	89,7%	94,5%	92,1%	86,2%	87,7%	85,7%	90,6%	90,7%
	Altra UE	1,6%	2,2%	2,2%	3,7%	4,6%	4,8%	3,3%	3,0%
	Non UE	8,7%	3,3%	5,7%	10,1%	7,7%	9,6%	6,2%	6,3%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella A4. Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Valori assoluti in migliaia

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Maschio	249	671	240	301	233	172	9219	11083
	Femmina	1164	2235	311	258	275	211	6773	11226
	Totale	1413	2905	550	559	508	383	15992	22310
Mezzogiorno	Maschio	487	380	460	313	265	105	3868	5880
	Femmina	2084	1078	319	225	182	74	2080	6042
	Totale	2572	1458	779	538	447	179	5948	11921
Italia	Maschio	736	1051	700	614	498	277	13087	16963
	Femmina	3248	3313	630	483	457	285	8853	17268
	Totale	3984	4364	1329	1097	955	562	21939	34231

Tabella A5. Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Percentuali per Condizione

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Maschio	2,2%	6,1%	2,2%	2,7%	2,1%	1,6%	83,2%	100,0%
	Femmina	10,4%	19,9%	2,8%	2,3%	2,4%	1,9%	60,3%	100,0%
	Totale	6,3%	13,0%	2,5%	2,5%	2,3%	1,7%	71,7%	100,0%
Mezzogiorno	Maschio	8,3%	6,5%	7,8%	5,3%	4,5%	1,8%	65,8%	100,0%
	Femmina	34,5%	17,8%	5,3%	3,7%	3,0%	1,2%	34,4%	100,0%
	Totale	21,6%	12,2%	6,5%	4,5%	3,8%	1,5%	49,9%	100,0%
Italia	Maschio	4,3%	6,2%	4,1%	3,6%	2,9%	1,6%	77,1%	100,0%
	Femmina	18,8%	19,2%	3,6%	2,8%	2,6%	1,7%	51,3%	100,0%
	Totale	11,6%	12,7%	3,9%	3,2%	2,8%	1,6%	64,1%	100,0%

Tabella A6. **Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Durata media della mancanza di impiego in mesi**

		Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Totale
Centro-Nord	Maschio	104,9	67,4	12,7	2,2	62,1
	Femmina	183,8	80,1	12,8	2,1	142,4
	Totale	166,0	74,6	12,8	2,2	116,9
Mezzogiorno	Maschio	110,3	77,2	12,6	2,1	56,0
	Femmina	163,8	81,9	12,6	2,1	112,7
	Totale	150,6	79,1	12,6	2,1	87,8
Italia	Maschio	106,7	73,8	12,7	2,2	59,1
	Femmina	177,4	81,0	12,7	2,1	131,5
	Totale	161,0	77,2	12,7	2,1	104,9

Tabella A7. **Individui 15-64 anni per Livello di istruzione a 6 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione**

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Licenza elementare/Nessun titolo	25,0%	22,8%	11,3%	9,3%	8,3%	9,3%	5,0%	10,2%
Licenza media (o avviamento professionale)	42,5%	41,1%	45,1%	40,0%	34,5%	35,5%	30,5%	34,3%
Diploma di scuola superiore di 2-3 anni (senza accesso)	3,6%	7,4%	5,5%	6,7%	5,7%	6,4%	7,8%	7,0%
Diploma di scuola superiore di 4-5 anni (con accesso)	23,1%	22,8%	30,9%	32,6%	34,4%	36,0%	39,3%	34,5%
Laurea e dipl. universit. fino a 3 anni, Accademia, Scuola paraunivers.	1,8%	1,2%	1,8%	3,3%	3,7%	4,4%	3,1%	2,7%
Laurea almeno 4 anni (v. e n. ord.), Specializz., Dottorato	4,0%	4,8%	5,4%	8,1%	13,4%	8,4%	14,3%	11,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella A8. **Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione**

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	62,3%	62,0%	51,2%	45,8%	34,0%	40,8%	33,7%	40,0%
	Diploma di scuola superiore	30,1%	31,7%	39,9%	42,4%	47,5%	45,7%	48,6%	44,8%
	Laurea o dipl. universitario	7,6%	6,3%	8,8%	11,8%	18,5%	13,5%	17,7%	15,2%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	70,3%	67,8%	60,1%	52,9%	52,6%	53,4%	40,6%	52,8%
	Diploma di scuola superiore	24,9%	27,0%	33,8%	36,2%	31,8%	35,3%	42,8%	35,6%
	Laurea o dipl. universitario	4,8%	5,2%	6,0%	10,9%	15,6%	11,3%	16,6%	11,6%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	67,5%	63,9%	56,4%	49,3%	42,7%	44,8%	35,6%	44,5%
	Diploma di scuola superiore	26,8%	30,1%	36,4%	39,3%	40,1%	42,4%	47,0%	41,6%
	Laurea o dipl. universitario	5,8%	5,9%	7,2%	11,4%	17,2%	12,8%	17,4%	13,9%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella A9. **Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione(a)**

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	65,6%	60,9%	46,2%	39,1%	26,7%	32,0%	27,2%	38,8%
	Diploma di scuola superiore	27,2%	32,3%	42,6%	45,9%	49,3%	50,1%	51,2%	44,5%
	Laurea o dipl. universitario	7,2%	6,8%	11,3%	15,0%	24,0%	17,9%	21,6%	16,7%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	72,6%	67,1%	45,5%	42,8%	35,0%	43,5%	29,9%	52,9%
	Diploma di scuola superiore	23,3%	27,2%	43,8%	40,2%	36,2%	39,4%	45,5%	33,9%
	Laurea o dipl. universitario	4,1%	5,7%	10,7%	17,0%	28,8%	17,1%	24,7%	13,2%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	70,1%	62,9%	45,8%	40,8%	30,0%	35,0%	27,9%	43,7%
	Diploma di scuola superiore	24,7%	30,7%	43,2%	43,2%	44,1%	47,3%	49,8%	40,8%
	Laurea o dipl. universitario	5,2%	6,4%	11,0%	16,0%	25,9%	17,7%	22,3%	15,5%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

a Genere = Femmina

Tabella A10. Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione(a)

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	46,9%	65,5%	57,7%	51,6%	42,7%	51,5%	38,4%	41,3%
	Diploma di scuola superiore	43,6%	29,8%	36,5%	39,4%	45,3%	40,3%	46,8%	45,1%
	Laurea o dipl. universitario	9,5%	4,7%	5,7%	9,1%	12,0%	8,2%	14,9%	13,6%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	60,4%	69,8%	70,2%	60,1%	64,7%	60,3%	46,4%	52,7%
	Diploma di scuola superiore	32,0%	26,4%	27,0%	33,4%	28,8%	32,4%	41,3%	37,3%
	Laurea o dipl. universitario	7,7%	3,8%	2,8%	6,6%	6,5%	7,2%	12,3%	10,0%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	55,8%	67,1%	66,0%	55,9%	54,4%	54,9%	40,8%	45,3%
	Diploma di scuola superiore	35,9%	28,5%	30,3%	36,3%	36,5%	37,3%	45,1%	42,4%
	Laurea o dipl. universitario	8,3%	4,4%	3,8%	7,8%	9,1%	7,8%	14,1%	12,3%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

a Genere = Maschio

Tabella A11. Individui 15-64 anni per Situazione familiare. Percentuali per Situazione familiare

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Monogenitrice	3,5%	4,1%	4,5%	3,2%	3,0%	3,7%	3,1%	3,3%
Madre in coppia	45,1%	46,9%	21,8%	17,3%	19,6%	24,7%	19,7%	26,2%
Partner femm. (senza figli)	13,4%	16,6%	6,1%	4,2%	6,4%	6,9%	6,4%	8,5%
Figlia con genitore/i	14,4%	2,6%	11,4%	14,7%	14,6%	11,0%	5,8%	7,2%
Single femmina	5,2%	5,8%	3,9%	4,8%	4,6%	4,5%	5,4%	5,3%
Monogenitore	,1%	,4%	,4%	,4%	,3%	,3%	,6%	,5%
Padre in coppia	1,5%	9,2%	16,4%	20,1%	19,9%	20,6%	32,0%	24,1%
Partner maschio (senza figli)	,5%	7,3%	5,6%	5,1%	3,7%	7,7%	7,8%	6,6%
Figlio con genitore/i	14,2%	3,3%	19,6%	22,6%	21,7%	13,4%	11,0%	11,4%
Single maschio	2,0%	3,7%	10,3%	7,5%	6,2%	7,1%	8,3%	7,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella A12. **Individui 15-64 anni per Area geografica e Situazione familiare. Percentuali per Situazione familiare**

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Monogenitrice	2,7%	4,1%	4,7%	3,7%	2,7%	3,6%	3,3%	3,4%
	Madre in coppia	43,1%	44,6%	27,8%	19,0%	20,9%	28,0%	20,1%	25,0%
	Partner femm. (senza figli)	17,3%	19,7%	8,7%	5,8%	9,0%	7,6%	7,4%	9,6%
	Figlia con genitore/i	14,8%	2,0%	10,6%	11,7%	15,9%	10,7%	5,5%	6,3%
	Single femmina	4,5%	6,5%	4,9%	6,3%	6,2%	5,2%	6,1%	6,0%
	Monogenitore	,0%	,5%	,4%	,6%	,3%	,3%	,6%	,5%
	Padre in coppia	,9%	8,0%	9,3%	15,7%	14,8%	18,0%	28,9%	23,1%
	Partner maschio (senza figli)	,9%	8,2%	5,8%	6,6%	3,9%	8,0%	8,5%	7,7%
	Figlio con genitore/i	14,6%	2,4%	16,3%	21,3%	20,2%	12,7%	10,5%	10,4%
	Single maschio	1,4%	4,0%	11,5%	9,2%	6,1%	6,1%	9,1%	7,9%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	Monogenitrice	3,9%	4,1%	4,4%	2,6%	3,2%	3,8%	2,5%	3,2%
	Madre in coppia	46,2%	51,5%	17,5%	15,6%	18,2%	17,5%	18,5%	28,3%
	Partner femm. (senza figli)	11,4%	10,5%	4,2%	2,5%	3,5%	5,5%	4,0%	6,3%
	Figlia con genitore/i	14,1%	3,9%	12,0%	17,8%	13,1%	11,7%	6,5%	9,0%
	Single femmina	5,7%	4,2%	3,2%	3,3%	2,8%	3,2%	3,5%	4,0%
	Monogenitore	,1%	,4%	,3%	,2%	,4%	,2%	,5%	,4%
	Padre in coppia	1,9%	11,6%	21,5%	24,7%	25,7%	26,4%	40,3%	25,9%
	Partner maschio (senza figli)	,4%	5,6%	5,4%	3,6%	3,5%	7,3%	6,0%	4,5%
	Figlio con genitore/i	14,0%	5,0%	21,9%	23,9%	23,3%	15,0%	12,2%	13,3%
	Single maschio	2,4%	3,3%	9,5%	5,8%	6,4%	9,5%	6,0%	5,2%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella A13. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	15-29	33,0%	4,6%	21,0%	31,0%	38,3%	28,7%	14,1%	15,5%
	30-39	16,4%	12,7%	28,7%	30,5%	29,2%	30,2%	29,4%	26,4%
	40-49	16,6%	18,0%	28,1%	25,9%	22,0%	21,9%	32,5%	28,9%
	50-64	34,0%	64,6%	22,2%	12,6%	10,5%	19,1%	23,9%	29,2%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	15-29	27,0%	7,8%	24,7%	35,7%	33,6%	29,2%	14,5%	18,9%
	30-39	21,0%	19,9%	31,8%	30,2%	27,9%	26,3%	27,4%	25,5%
	40-49	21,4%	22,5%	25,3%	19,9%	24,4%	26,9%	30,6%	26,5%
	50-64	30,6%	49,7%	18,2%	14,1%	14,2%	17,5%	27,5%	29,0%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	15-29	29,1%	5,7%	23,2%	33,3%	36,1%	28,9%	14,2%	16,7%
	30-39	19,4%	15,1%	30,5%	30,3%	28,6%	29,0%	28,9%	26,1%
	40-49	19,7%	19,5%	26,4%	22,9%	23,1%	23,6%	32,0%	28,1%
	50-64	31,8%	59,7%	19,9%	13,4%	12,3%	18,6%	24,9%	29,1%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella A14. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età(a)

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	15-29	26,0%	4,4%	18,8%	29,2%	34,4%	30,3%	14,2%	14,7%
	30-39	17,1%	15,1%	35,6%	33,4%	34,5%	31,5%	29,8%	26,0%
	40-49	18,3%	21,4%	31,7%	27,3%	22,2%	22,9%	33,0%	28,5%
	50-64	38,6%	59,0%	14,0%	10,0%	8,9%	15,3%	23,0%	30,8%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	15-29	19,5%	7,2%	24,6%	36,8%	31,0%	30,4%	15,7%	17,4%
	30-39	21,0%	23,2%	38,2%	34,3%	33,6%	28,6%	27,2%	25,4%
	40-49	24,0%	27,4%	28,3%	19,4%	23,3%	25,8%	30,1%	26,8%
	50-64	35,6%	42,3%	8,8%	9,5%	12,1%	15,1%	27,0%	30,5%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	15-29	21,8%	5,3%	21,7%	32,7%	33,1%	30,3%	14,5%	15,7%
	30-39	19,6%	17,8%	36,9%	33,8%	34,1%	30,8%	29,2%	25,8%
	40-49	21,9%	23,3%	30,0%	23,7%	22,6%	23,7%	32,3%	27,9%
	50-64	36,6%	53,6%	11,4%	9,8%	10,2%	15,3%	23,9%	30,7%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

a Genere = Femmina

Tabella A15. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età(a)

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	15-29	65,7%	5,4%	24,0%	32,6%	42,8%	26,7%	14,0%	16,2%
	30-39	13,2%	4,7%	19,9%	27,9%	23,0%	28,6%	29,1%	26,9%
	40-49	8,3%	6,6%	23,4%	24,6%	21,7%	20,7%	32,2%	29,3%
	50-64	12,8%	83,3%	32,7%	14,9%	12,5%	24,1%	24,6%	27,6%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	15-29	59,1%	9,7%	24,7%	35,0%	35,3%	28,3%	13,9%	20,5%
	30-39	21,2%	10,6%	27,4%	27,3%	24,0%	24,7%	27,5%	25,7%
	40-49	10,3%	8,8%	23,2%	20,3%	25,1%	27,7%	30,8%	26,2%
	50-64	9,4%	70,9%	24,7%	17,4%	15,7%	19,3%	27,8%	27,6%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	15-29	61,3%	7,0%	24,5%	33,8%	38,8%	27,3%	14,0%	17,7%
	30-39	18,5%	6,8%	24,8%	27,6%	23,5%	27,0%	28,7%	26,5%
	40-49	9,6%	7,4%	23,2%	22,4%	23,5%	23,4%	31,8%	28,2%
	50-64	10,5%	78,8%	27,5%	16,2%	14,2%	22,2%	25,6%	27,6%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

a Genere = Maschio

Tabella A16. Individui (15-64 anni) per Regione e Condizione autopercepita. Numero di individui in migliaia

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
PIE-VDA-LIG	193	460	89	96	75	62	2438	3413
Lombardia	331	764	120	127	124	93	4088	5646
TRIVENETO	235	574	64	87	90	59	2979	4089
Emilia-Romagna	137	258	40	46	60	39	1877	2456
TOS-UMB-MAR	219	446	78	94	65	64	2483	3450
Lazio	297	403	160	109	94	66	2128	3256
ABR-MOL	109	108	41	35	21	13	582	908
Campania	936	373	236	122	96	59	1518	3341
PUG-BAS	481	379	173	133	120	29	1372	2688
Calabria	225	157	84	67	44	17	537	1132
Sicilia	710	283	191	128	129	36	1381	2858
Sardegna	110	159	53	53	37	25	557	994
Italia	3984	4364	1329	1097	955	562	21939	34231

Tabella A17. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
PIE-VDA-LIG	5,7%	13,5%	2,6%	2,8%	2,2%	1,8%	71,4%	100,0%
Lombardia	5,9%	13,5%	2,1%	2,3%	2,2%	1,6%	72,4%	100,0%
TRIVENETO	5,8%	14,0%	1,6%	2,1%	2,2%	1,4%	72,9%	100,0%
Emilia-Romagna	5,6%	10,5%	1,6%	1,9%	2,4%	1,6%	76,4%	100,0%
TOS-UMB-MAR	6,4%	12,9%	2,3%	2,7%	1,9%	1,9%	72,0%	100,0%
Lazio	9,1%	12,4%	4,9%	3,3%	2,9%	2,0%	65,4%	100,0%
ABR-MOL	12,0%	11,9%	4,5%	3,8%	2,4%	1,5%	64,0%	100,0%
Campania	28,0%	11,2%	7,1%	3,6%	2,9%	1,8%	45,4%	100,0%
PUG-BAS	17,9%	14,1%	6,5%	5,0%	4,4%	1,1%	51,1%	100,0%
Calabria	19,9%	13,9%	7,4%	5,9%	3,9%	1,5%	47,4%	100,0%
Sicilia	24,8%	9,9%	6,7%	4,5%	4,5%	1,2%	48,3%	100,0%
Sardegna	11,1%	15,9%	5,3%	5,4%	3,7%	2,5%	56,0%	100,0%

Tabella A18. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale(a)

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
PIE-VDA-LIG	9,1%	19,4%	2,7%	3,1%	1,9%	2,0%	61,8%	100,0%
Lombardia	9,4%	21,5%	2,2%	1,6%	2,5%	1,9%	60,8%	100,0%
TRIVENETO	9,5%	22,1%	1,9%	1,9%	2,6%	1,7%	60,3%	100,0%
Emilia-Romagna	8,8%	15,3%	2,5%	1,6%	3,0%	1,6%	67,2%	100,0%
TOS-UMB-MAR	10,6%	19,3%	2,3%	2,8%	2,0%	1,9%	61,1%	100,0%
Lazio	15,3%	19,0%	5,4%	3,0%	2,8%	2,3%	52,2%	100,0%
ABR-MOL	19,8%	18,0%	4,3%	3,2%	2,9%	1,2%	50,5%	100,0%
Campania	43,9%	16,3%	4,7%	3,1%	2,1%	1,1%	28,9%	100,0%
PUG-BAS	29,6%	21,3%	5,9%	3,8%	3,5%	1,2%	34,8%	100,0%
Calabria	31,3%	18,2%	5,7%	5,6%	4,0%	1,5%	33,7%	100,0%
Sicilia	40,1%	14,3%	5,7%	3,5%	3,3%	,8%	32,3%	100,0%
Sardegna	17,1%	23,5%	4,7%	4,5%	2,9%	2,8%	44,6%	100,0%

a Genere = Femmina

Tabella A19. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale(a)

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
PIE-VDA-LIG	2,2%	7,5%	2,4%	2,5%	2,5%	1,7%	81,2%	100,0%
Lombardia	2,4%	5,6%	2,0%	2,9%	1,9%	1,4%	83,9%	100,0%
TRIVENETO	2,0%	5,9%	1,2%	2,4%	1,8%	1,2%	85,4%	100,0%
Emilia-Romagna	2,3%	5,7%	,8%	2,1%	1,9%	1,6%	85,6%	100,0%
TOS-UMB-MAR	2,0%	6,4%	2,2%	2,6%	1,8%	1,8%	83,1%	100,0%
Lazio	2,6%	5,4%	4,4%	3,6%	3,0%	1,8%	79,3%	100,0%
ABR-MOL	4,1%	5,5%	4,6%	4,4%	1,9%	1,7%	77,7%	100,0%
Campania	11,8%	6,0%	9,5%	4,2%	3,6%	2,5%	62,4%	100,0%
PUG-BAS	5,9%	6,7%	7,0%	6,1%	5,4%	1,0%	67,8%	100,0%
Calabria	8,4%	9,4%	9,2%	6,3%	3,8%	1,5%	61,4%	100,0%
Sicilia	8,9%	5,3%	7,7%	5,4%	5,8%	1,7%	65,1%	100,0%
Sardegna	5,0%	8,3%	6,0%	6,3%	4,5%	2,3%	67,6%	100,0%

a Genere = Maschio

III trimestre 2008 (Rilevazione ISTAT sulle Forze di Lavoro)

Tabella B1. **Condizione autopercepita e Condizione standard. Valori assoluti in migliaia**

	inattivi		persone in cerca		occupati
	Non cercano	Cercano non attiv./non disp	In cerca, senza esperienze	In cerca, con esperienze	Occupati
Inattivi in senso stretto	3054	530	70		
Inattivi con esperienze	4110	291	2	92	
Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	212	337	160	302	
Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	131	224	112	288	
Senza impiego <6 mesi	199	258	103	331	
Condizione di occupato incerta	32	9	0	2	577
Occupati dichiaratisi					22585
Totale	7739	1649	447	1015	23162

Tabella B2. **Condizione autopercepita e Condizione standard a 5 modalità. Durata media della mancanza di impiego in mesi**

	Non cercano	Cercano non attiv./non disp	In cerca, senza esperienze	In cerca, con esperienze	Totale
Inattivi con esperienze	169,8	95,4	12,4	84,2	164,0
Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	104,6	91,0	54,6	80,5	84,9
Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	12,4	12,1	11,7	12,0	12,1
Senza impiego <6 mesi	1,8	2,0	1,9	2,0	1,9
Totale	155,0	53,2	27,3	35,7	115,7

Tabella B3. Individui (15-64 anni) per Genere, Cittadinanza e Condizione. Percentuali per Cittadinanza

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Maschio	Italiana	94,9%	98,5%	96,2%	92,1%	90,1%	93,1%	91,9%	92,6%
	Altra UE	,7%	,4%	,4%	1,7%	3,3%	1,8%	2,0%	1,8%
	Non UE	4,4%	1,1%	3,4%	6,2%	6,6%	5,1%	6,1%	5,6%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Femmina	Italiana	90,6%	95,3%	94,4%	90,0%	91,4%	94,7%	91,8%	92,4%
	Altra UE	1,4%	1,8%	2,2%	3,4%	3,0%	2,7%	3,1%	2,5%
	Non UE	8,0%	2,9%	3,4%	6,6%	5,6%	2,5%	5,1%	5,1%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Totale	Italiana	91,3%	96,0%	95,3%	91,0%	90,8%	94,0%	91,9%	92,5%
	Altra UE	1,3%	1,5%	1,3%	2,5%	3,1%	2,3%	2,4%	2,2%
	Non UE	7,4%	2,5%	3,4%	6,4%	6,1%	3,7%	5,7%	5,4%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella B4. Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Valori assoluti in migliaia

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Maschio	200	669	139	136	176	155	9498	10974
	Femmina	1036	2339	202	173	260	207	6876	11093
	Totale	1236	3008	341	309	436	362	16375	22067
Mezzogiorno	Maschio	424	370	352	242	258	132	4106	5884
	Femmina	1994	1118	319	204	197	126	2105	6062
	Totale	2418	1487	671	446	455	258	6211	11946
Italia	Maschio	624	1038	491	379	434	287	13604	16857
	Femmina	3030	3457	520	377	457	333	8981	17155
	Totale	3655	4495	1011	755	891	620	22585	34013

Tabella B5. Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Percentuali per Condizione

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Maschio	1,8%	6,1%	1,3%	1,2%	1,6%	1,4%	86,6%	100,0%
	Femmina	9,3%	21,1%	1,8%	1,6%	2,3%	1,9%	62,0%	100,0%
	Totale	5,6%	13,6%	1,5%	1,4%	2,0%	1,6%	74,2%	100,0%
Mezzogiorno	Maschio	7,2%	6,3%	6,0%	4,1%	4,4%	2,2%	69,8%	100,0%
	Femmina	32,9%	18,4%	5,3%	3,4%	3,2%	2,1%	34,7%	100,0%
	Totale	20,2%	12,4%	5,6%	3,7%	3,8%	2,2%	52,0%	100,0%
Italia	Maschio	3,7%	6,2%	2,9%	2,2%	2,6%	1,7%	80,7%	100,0%
	Femmina	17,7%	20,1%	3,0%	2,2%	2,7%	1,9%	52,4%	100,0%
	Totale	10,7%	13,2%	3,0%	2,2%	2,6%	1,8%	66,4%	100,0%

Tabella B6. **Individui (15-64 anni) per Area geografica, Genere e Condizione. Durata media della mancanza di impiego in mesi**

		Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Totale
Centro-Nord	Maschio	112,0	79,9	12,3	1,9	78,0
	Femmina	187,5	85,1	12,2	1,9	153,9
	Totale	170,9	83,0	12,2	1,9	133,3
Mezzogiorno	Maschio	115,3	81,2	11,9	2,0	59,3
	Femmina	159,9	91,2	11,9	2,0	113,4
	Totale	149,3	85,9	11,9	2,0	91,8
Italia	Maschio	113,1	80,8	12,1	1,9	68,3
	Femmina	178,8	88,8	12,0	1,9	138,6
	Totale	164,0	84,9	12,1	1,9	115,7

Tabella B7. **Individui 15-64 anni per Livello di istruzione a 6 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione**

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Licenza elementare/Nessun titolo	30,2%	28,6%	13,7%	11,2%	9,3%	13,3%	6,0%	12,2%
Licenza media (o avviamento professionale)	40,1%	38,0%	45,6%	41,6%	37,0%	32,5%	32,1%	34,5%
Diploma di scuola superiore di 2-3 anni (senza accesso)	2,8%	7,1%	4,9%	5,1%	5,6%	5,5%	7,7%	6,9%
Diploma di scuola superiore di 4-5 anni (con accesso)	22,1%	20,6%	27,8%	32,1%	31,7%	35,8%	37,6%	33,1%
Laurea e dipl. universit. fino a 3 anni, Accademia, Scuola paraunivers.	,9%	1,1%	1,2%	2,1%	3,8%	3,4%	2,9%	2,4%
Laurea almeno 4 anni (v. e n. ord.), Specializz., Dottorato	4,0%	4,6%	6,8%	7,8%	12,6%	9,4%	13,6%	11,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella B8. **Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione**

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	65,5%	64,6%	54,6%	49,8%	39,5%	41,0%	36,1%	42,3%
	Diploma di scuola superiore	28,0%	29,0%	34,9%	38,6%	42,2%	43,3%	46,9%	43,0%
	Laurea o dipl. universitario	6,5%	6,4%	10,5%	11,6%	18,3%	15,7%	16,9%	14,7%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	72,7%	70,7%	61,7%	54,9%	52,7%	52,7%	43,5%	54,8%
	Diploma di scuola superiore	23,3%	25,1%	31,7%	36,3%	32,6%	38,5%	41,1%	34,4%
	Laurea o dipl. universitario	4,0%	4,2%	6,7%	8,8%	14,6%	8,8%	15,4%	10,8%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	70,3%	66,6%	59,3%	52,8%	46,2%	45,9%	38,2%	46,7%
	Diploma di scuola superiore	24,9%	27,7%	32,7%	37,2%	37,3%	41,3%	45,3%	40,0%
	Laurea o dipl. universitario	4,9%	5,7%	8,0%	10,0%	16,4%	12,8%	16,5%	13,4%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella B9. **Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione(a)**

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	67,1%	63,4%	47,3%	45,5%	35,5%	33,7%	29,4%	40,9%
	Diploma di scuola superiore	27,3%	30,1%	38,6%	39,7%	43,1%	47,6%	49,7%	42,9%
	Laurea o dipl. universitario	5,6%	6,5%	14,0%	14,9%	21,4%	18,6%	20,9%	16,2%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	75,0%	69,0%	52,1%	46,5%	37,2%	48,1%	31,3%	54,8%
	Diploma di scuola superiore	21,8%	26,3%	38,5%	41,4%	38,7%	42,6%	45,1%	33,2%
	Laurea o dipl. universitario	3,2%	4,7%	9,4%	12,1%	24,2%	9,3%	23,6%	12,0%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	72,3%	65,2%	50,3%	46,0%	36,2%	39,2%	29,9%	45,8%
	Diploma di scuola superiore	23,7%	28,9%	38,5%	40,6%	41,2%	45,7%	48,6%	39,5%
	Laurea o dipl. universitario	4,0%	5,9%	11,2%	13,3%	22,6%	15,1%	21,5%	14,7%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

a Genere = Femmina

Tabella B10. **Individui 15-64 anni per Area geografica, Livello di istruzione a 3 modalità e Condizione autopercepita. Percentuali per Livello di istruzione(a)**

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	57,5%	68,8%	65,2%	55,2%	45,3%	50,6%	41,0%	43,6%
	Diploma di scuola superiore	31,9%	25,2%	29,4%	37,2%	41,0%	37,6%	45,0%	43,1%
	Laurea o dipl. universitario	10,6%	6,0%	5,4%	7,5%	13,8%	11,8%	14,1%	13,3%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	61,8%	75,9%	70,3%	61,9%	64,6%	57,1%	49,7%	54,8%
	Diploma di scuola superiore	30,3%	21,4%	25,5%	32,0%	28,0%	34,6%	39,1%	35,6%
	Laurea o dipl. universitario	7,9%	2,7%	4,2%	6,1%	7,4%	8,4%	11,2%	9,6%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	Fino a Lic. media (o avviamento prof.)	60,4%	71,3%	68,9%	59,5%	56,8%	53,6%	43,6%	47,5%
	Diploma di scuola superiore	30,8%	23,8%	26,6%	33,9%	33,3%	36,2%	43,2%	40,5%
	Laurea o dipl. universitario	8,8%	4,8%	4,5%	6,6%	10,0%	10,2%	13,2%	12,0%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

a Genere = Maschio

Tabella B11. **Individui 15-64 anni per Situazione familiare. Percentuali per Situazione familiare**

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Monogenitrice	3,4%	4,0%	4,5%	2,9%	3,4%	4,4%	3,1%	3,3%
Madre in coppia	47,1%	47,6%	25,2%	20,7%	17,9%	24,2%	19,3%	26,3%
Partner femm. (senza figli)	12,8%	17,2%	5,8%	5,9%	6,5%	6,0%	6,3%	8,4%
Figlia con genitore/i	14,6%	2,6%	12,8%	16,4%	19,0%	13,9%	6,6%	7,8%
Single femmina	5,0%	5,5%	3,2%	4,0%	4,5%	5,3%	4,5%	4,7%
Monogenitore	,0%	,5%	,7%	,6%	,1%	,3%	,6%	,5%
Padre in coppia	1,3%	9,7%	16,4%	16,4%	16,8%	17,4%	31,7%	24,0%
Partner maschio (senza figli)	,3%	6,8%	4,9%	2,5%	3,4%	7,3%	7,7%	6,5%
Figlio con genitore/i	13,5%	2,9%	18,0%	25,2%	22,8%	15,5%	12,4%	12,1%
Single maschio	2,0%	3,2%	8,5%	5,4%	5,6%	5,8%	7,9%	6,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella B12. **Individui 15-64 anni per Area geografica e Situazione familiare. Percentuali per Situazione familiare**

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	Monogenitrice	2,8%	4,2%	6,2%	3,7%	3,3%	3,6%	3,4%	3,5%
	Madre in coppia	46,2%	45,3%	27,7%	23,1%	18,3%	25,9%	20,0%	25,1%
	Partner femm. (senza figli)	16,6%	20,3%	8,6%	9,0%	9,8%	7,5%	7,3%	9,7%
	Figlia con genitore/i	14,4%	2,0%	12,2%	13,8%	22,1%	13,2%	6,4%	6,9%
	Single femmina	3,8%	6,0%	4,5%	6,3%	6,2%	7,0%	5,0%	5,1%
	Monogenitore		,6%	1,9%	,8%		,4%	,6%	,6%
	Padre in coppia	,8%	8,2%	10,9%	12,0%	9,6%	12,8%	28,4%	23,0%
	Partner maschio (senza figli)	,3%	7,5%	7,0%	2,7%	3,7%	8,8%	8,3%	7,6%
	Figlio con genitore/i	13,4%	2,6%	13,1%	21,0%	22,8%	15,1%	11,9%	11,2%
	Single maschio	1,7%	3,4%	7,9%	7,6%	4,2%	5,7%	8,7%	7,5%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	Monogenitrice	3,7%	3,6%	3,7%	2,4%	3,6%	5,5%	2,3%	2,9%
	Madre in coppia	47,6%	52,3%	23,9%	19,0%	17,5%	21,8%	17,6%	28,5%
	Partner femm. (senza figli)	10,8%	11,0%	4,3%	3,8%	3,3%	3,9%	3,6%	6,0%
	Figlia con genitore/i	14,7%	3,9%	13,1%	18,2%	15,9%	14,7%	7,0%	9,5%
	Single femmina	5,6%	4,4%	2,5%	2,3%	2,9%	3,0%	3,4%	3,8%
	Monogenitore	,0%	,3%	,1%	,5%	,1%		,6%	,4%
	Padre in coppia	1,5%	12,7%	19,2%	19,4%	23,8%	23,8%	40,3%	26,1%
	Partner maschio (senza figli)	,4%	5,4%	3,8%	2,4%	3,0%	5,3%	6,1%	4,4%
	Figlio con genitore/i	13,6%	3,7%	20,5%	28,1%	22,9%	16,1%	13,6%	13,7%
	Single maschio	2,1%	2,8%	8,8%	3,9%	6,9%	6,0%	5,6%	4,7%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella B13. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	15-29	29,4%	4,9%	16,9%	35,6%	40,8%	35,0%	15,8%	16,2%
	30-39	19,3%	13,1%	31,7%	25,8%	31,8%	27,8%	30,8%	27,7%
	40-49	15,5%	17,7%	26,3%	25,3%	19,3%	16,2%	31,4%	28,0%
	50-64	35,8%	64,4%	25,0%	13,2%	8,0%	21,0%	22,0%	28,2%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	15-29	26,5%	8,3%	25,5%	41,2%	34,1%	34,1%	17,0%	20,3%
	30-39	21,5%	19,4%	31,2%	28,6%	29,3%	27,7%	28,7%	26,2%
	40-49	21,3%	22,3%	26,8%	18,9%	23,8%	19,2%	29,3%	25,8%
	50-64	30,7%	50,0%	16,5%	11,4%	12,7%	19,0%	25,0%	27,7%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	15-29	27,5%	6,0%	22,6%	38,9%	37,4%	34,6%	16,2%	17,6%
	30-39	20,7%	15,2%	31,4%	27,4%	30,6%	27,8%	30,2%	27,2%
	40-49	19,4%	19,2%	26,6%	21,5%	21,6%	17,5%	30,8%	27,2%
	50-64	32,4%	59,6%	19,4%	12,1%	10,4%	20,2%	22,8%	28,0%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella B14. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età(a)

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	15-29	23,5%	4,6%	19,5%	33,5%	37,0%	31,1%	16,0%	15,4%
	30-39	19,1%	15,6%	36,6%	27,4%	35,1%	35,3%	31,3%	27,1%
	40-49	16,7%	21,3%	28,2%	27,9%	19,4%	16,3%	31,8%	27,5%
	50-64	40,7%	58,5%	15,7%	11,1%	8,5%	17,4%	20,8%	30,0%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	15-29	19,5%	8,1%	26,4%	43,1%	31,7%	34,4%	18,4%	18,9%
	30-39	21,5%	23,5%	38,8%	29,7%	32,5%	29,3%	28,6%	26,0%
	40-49	23,8%	26,2%	26,7%	18,7%	24,8%	19,4%	29,2%	26,0%
	50-64	35,2%	42,2%	8,1%	8,5%	11,0%	16,9%	23,8%	29,1%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	15-29	20,9%	5,7%	23,7%	38,7%	34,7%	32,4%	16,6%	16,6%
	30-39	20,7%	18,1%	37,9%	28,7%	34,0%	32,9%	30,7%	26,7%
	40-49	21,4%	22,9%	27,3%	22,9%	21,8%	17,5%	31,2%	27,0%
	50-64	37,1%	53,2%	11,1%	9,7%	9,6%	17,2%	21,5%	29,7%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

a Genere = Femmina

Tabella B15. Individui 15-64 anni per Classe di età e Condizione autopercepita. Percentuali per Classe di età(a)

		Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
Centro-Nord	15-29	60,0%	5,9%	13,2%	38,3%	46,4%	40,9%	15,7%	17,0%
	30-39	20,4%	4,3%	24,7%	23,8%	27,1%	16,4%	30,5%	28,3%
	40-49	9,4%	4,9%	23,5%	22,0%	19,2%	16,0%	31,0%	28,5%
	50-64	10,1%	84,9%	38,6%	15,9%	7,3%	26,7%	22,8%	26,3%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mezzogiorno	15-29	59,4%	9,0%	24,6%	39,6%	36,0%	33,8%	16,3%	21,6%
	30-39	21,3%	7,2%	24,4%	27,5%	27,0%	26,2%	28,7%	26,4%
	40-49	9,8%	10,4%	26,9%	19,0%	23,0%	18,9%	29,4%	25,7%
	50-64	9,6%	73,4%	24,1%	13,9%	14,0%	21,1%	25,6%	26,3%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Italia	15-29	59,6%	7,0%	21,4%	39,1%	40,2%	37,4%	15,9%	18,6%
	30-39	21,0%	5,3%	24,5%	26,2%	27,0%	21,3%	29,9%	27,6%
	40-49	9,6%	6,9%	26,0%	20,1%	21,5%	17,4%	30,5%	27,5%
	50-64	9,7%	80,8%	28,2%	14,6%	11,3%	23,9%	23,7%	26,3%
	Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

a Genere = Maschio

Tabella B16. Individui (15-64 anni) per Regione e Condizione autopercepita. Numero di individui in migliaia

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
PIE-VDA-LIG	192	476	64	49	67	56	2497	3400
Lombardia	257	793	72	65	109	98	4226	5620
TRIVENETO	190	616	47	41	51	70	3050	4065
Emilia-Romagna	107	273	27	21	39	37	1919	2422
TOS-UMB-MAR	214	432	52	55	76	50	2522	3400
Lazio	277	418	79	78	94	52	2161	3159
ABR-MOL	102	106	30	21	25	15	616	914
Campania	851	408	199	126	102	92	1604	3382
PUG-BAS	469	379	138	97	104	36	1438	2663
Calabria	217	146	61	63	54	23	560	1123
Sicilia	678	302	183	99	129	58	1413	2863
Sardegna	102	145	59	41	41	33	580	1000

Tabella B17. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
PIE-VDA-LIG	5,6%	14,0%	1,9%	1,4%	2,0%	1,6%	73,4%	100,0%
Lombardia	4,6%	14,1%	1,3%	1,2%	1,9%	1,7%	75,2%	100,0%
TRIVENETO	4,7%	15,2%	1,1%	1,0%	1,3%	1,7%	75,0%	100,0%
Emilia-Romagna	4,4%	11,3%	1,1%	,9%	1,6%	1,5%	79,2%	100,0%
TOS-UMB-MAR	6,3%	12,7%	1,5%	1,6%	2,2%	1,5%	74,2%	100,0%
Lazio	8,8%	13,2%	2,5%	2,5%	3,0%	1,6%	68,4%	100,0%
ABR-MOL	11,1%	11,6%	3,3%	2,3%	2,7%	1,6%	67,3%	100,0%
Campania	25,2%	12,1%	5,9%	3,7%	3,0%	2,7%	47,4%	100,0%
PUG-BAS	17,6%	14,2%	5,2%	3,6%	3,9%	1,4%	54,0%	100,0%
Calabria	19,3%	13,0%	5,4%	5,6%	4,8%	2,0%	49,9%	100,0%
Sicilia	23,7%	10,6%	6,4%	3,5%	4,5%	2,0%	49,3%	100,0%
Sardegna	10,2%	14,5%	5,9%	4,1%	4,1%	3,3%	58,0%	100,0%

Tabella B18. Individui (15-64 anni) per Regione (o Aggr. regionale) e Condizione autopercepita. Percentuali per Condizione sul totale regionale(a)

	Inattivi in senso stretto	Inattivi con esperienze	Senza impiego >=24 mesi (Molto svantaggiati)	Senza impiego 6-23 mesi (Svantaggiati)	Senza impiego <6 mesi	Condizione di occupato incerta	Occupati dichiaratisi	Totale
PIE-VDA-LIG	9,2%	20,5%	2,3%	1,4%	2,3%	1,7%	62,5%	100,0%
Lombardia	7,9%	22,6%	1,4%	1,1%	2,3%	2,0%	62,7%	100,0%
TRIVENETO	7,8%	23,8%	1,4%	1,5%	1,6%	2,0%	61,9%	100,0%
Emilia-Romagna	7,5%	17,0%	1,6%	1,2%	2,1%	1,6%	68,9%	100,0%
TOS-UMB-MAR	10,0%	18,5%	1,9%	1,7%	2,6%	1,5%	63,8%	100,0%
Lazio	14,6%	21,4%	2,6%	2,6%	3,5%	2,1%	53,3%	100,0%
ABR-MOL	18,9%	17,3%	3,6%	2,4%	3,0%	2,0%	52,9%	100,0%
Campania	40,1%	17,5%	5,1%	2,7%	2,6%	2,6%	29,4%	100,0%
PUG-BAS	29,8%	22,1%	5,3%	3,4%	3,6%	1,4%	34,3%	100,0%
Calabria	30,8%	18,7%	4,7%	5,7%	4,4%	2,0%	33,5%	100,0%
Sicilia	38,3%	15,2%	5,8%	3,2%	3,1%	1,7%	32,7%	100,0%
Sardegna	15,6%	22,0%	6,1%	4,3%	3,7%	3,3%	45,0%	100,0%

a Genere = Femmina

Parte II

Verso un modello di cooperazione tra servizi pubblici e privati per il contrasto al sommerso:

Prime evidenze emerse e ipotesi per la costruzione di un sistema integrato pubblico-privato di servizi per l'impiego

SEZIONE 1 – LA PROGETTAZIONE PARTECIPATA PER LA MESSA A PUNTO DEL MODELLO

1 Premessa

In questa seconda parte del report finale si rappresentano le attività del progetto relative alla fase di campo finalizzata a delineare una cornice di riferimento condivisa tra tutti i soggetti e gli attori della governance dei servizi per l'impiego nella Regione Puglia, (il territorio specifico di sperimentazione individuato dal progetto), a partire dalla quale realizzare un modello di cooperazione tra soggetti pubblici e privati finalizzato a garantire una maggiore efficacia nell'erogazione dei servizi essenziali per l'inserimento lavorativo ed in modo particolare per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati.

Nelle pagine che seguono si descriverà dunque il processo realizzato dal progetto nella fase "di campo" e di sperimentazione descrivendo le attività di costruzione dei tavoli di confronto e coordinamento con il coinvolgimento di un segmento importante della *governance* locale e la successiva definizione di ipotesi per un modello di intervento condiviso.

Il progetto in questo ambito è riuscito sicuramente ad offrire un primo contribuito di sensibilizzazione degli attori del territorio rispetto all'opportunità di realizzare un sistema di servizi pubblico/privato capace di offrire strumenti efficaci per la crescita dell'occupabilità dei lavoratori e in particolare delle componenti più svantaggiate, nonché di dare concrete opportunità di inserimento occupazionale, col risultato di aumentare nel territorio l'inclusione sociale dei soggetti più esposti al rischio disoccupazione e sommerso.

2 Il percorso per la messa punto del modello

Il progetto ha cercato, in primo luogo, di dotarsi di una struttura di governance (un comitato di pilotaggio) rappresentativa a livello nazionale dei referenti dell'attività progettuale.

Il primo strumento di indirizzo avviato dal gruppo di lavoro del progetto sulla base delle indicazioni contenute nel piano esecutivo delle attività progettuale si è sostanziato perciò nel tavolo nazionale insediato presso la sede nazionale Formatemp con l'obiettivo di analizzare, assumere e validare il modello progettuale

e le attività in corso di sviluppo nella prospettiva di un approccio nazionale e sistemico.

Il tavolo nazionale o comitato di pilotaggio che ha compreso il gruppo di lavoro tecnico responsabile delle attività : Ires, Smile ed Ares 2.0 nonché i rappresentati di Assolavoro, di FeLSA-CISL CGIL-NIDIL e UILtemp, ha condiviso le analisi ed i contenuti del report di scenario, prodotto dal gruppo di lavoro tecnico, con la descrizione e le analisi dei modelli di cooperazione tra servizi pubblici e servizi privati su scala nazionale ed europea e con la raccolta ed analisi dei dati sul lavoro irregolare e sui lavoratori svantaggiati in Italia, realizzata nel corso dei primi mesi di attività del progetto e che ha portato alla stesura del report di scenario e indirizzo contenuto nella prima parte di questo rapporto intitolata "Trappola del sommerso e soggetti svantaggiati: il rafforzamento dei servizi mirati di supporto all'inserimento lavorativo attraverso una sinergia pubblico-privato in un ottica di politica attiva di contrasto alle irregolarità".

Il report di scenario offrendo una base conoscitiva approfondita ha permesso di disporre di una traccia di analisi rispetto alla quale orientare le discussioni del gruppo di lavoro e dei tavoli di indirizzo locali che sono stati successivamente insediati e avviati ai diversi livelli territoriali, sia riguardo i modelli da sviluppare rispetto alle forme possibili di cooperazione sia anche al fine di individuare target e territori di intervento.

3 La Puglia come ambito territoriale per progettare la sperimentazione

Il tavolo nazionale tenuto conto anche delle analisi realizzate con la ricerca di scenario ha avanzato quindi la proposta di individuare nell'ambito regionale pugliese il territorio chiave presso cui concentrare l'attività progettuale. In questa regione infatti come evidenziato nel report di indagine, l'incidenza dei fenomeni di svantaggio, di irregolarità ed esclusione è assai elevata e allo stesso tempo si evidenzia una anche effettiva disponibilità delle istituzioni locali a contribuire all'avvio ed alla riuscita delle sperimentazioni di politiche attive finalizzate a favorire l'inclusione dei soggetti più deboli.

A questo riguardo, il tavolo nazionale ha sottolineato, infatti, la stringente necessità di intervenire in una regione dove ancora oggi persiste un fenomeno di sommerso che coinvolge il 18,6% delle Unità di lavoro, tanto da posizionare la Puglia al quarto posto tra le regioni italiane rispetto alla speciale classifica dell'incidenza del lavoro irregolare sul totale dell'occupazione.

Inoltre, sempre sulla base dei dati disponibili nel rapporto di ricerca, la Puglia è emersa per una estesa presenza di soggetti riconducibili all'area dello svantaggio e questo è stato, appunto, un altro elemento che ha orientato nella decisione del tavolo nazionale di orientare la sperimentazione sulla regione.

Le statistiche disponibili, infatti, considerando l'aggregato territoriale Puglia-Basilicata, individuano oltre 800 mila persone che a vario titolo posso essere inquadrate nella categoria degli svantaggiati, evidenziando una componente di disoccupati di lunga durata pari a poco meno di 250 mila unità.

Altro elemento che ha giustificato la scelta del Tavolo nazionale di orientarsi sulla Puglia come ambito per una possibile sperimentazione di uno schema di cooperazione tra servizi pubblici per l'impiego e soggetti privati per la costruzione di un framework condiviso all'interno del quale mettere a punto modelli di intervento, è che una iniziativa del genere si sarebbe potuta inserire in modo coerente all'interno dell'architettura di policy del territorio rispetto alla realizzazione di politiche del lavoro in chiave di attivazione dei soggetti svantaggiati.

La Puglia, come è emerso anche nella discussione del tavolo Nazionale è stata del resto una delle prime regioni in Italia a produrre una specifica norma regionale per contrastare il lavoro nero, con la legge Regionale 26 ottobre 2006, n. 28 'Disciplina in materia di contrasto al lavoro non regolare'. Tale norma individua indirizzi, modalità e misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare attraverso la concertazione con le parti sociali e le diverse istituzioni responsabili[87].

Inoltre la Regione Puglia ha elaborato una composita strategia di intervento che comprende sia politiche di re-impiego rivolte a lavoratori e lavoratrici espulsi o a rischio di espulsione dal sistema produttivo, sia azioni finalizzate a migliorare i servizi destinati all'impiego e/o alla ricollocazione di particolari categorie di lavoratori e lavoratrici svantaggiati o molto svantaggiati.

87Anche la presenza in Puglia **dell'Osservatorio Regionale dell'Economia Sommersa (O.R.E.S.)**,
le cui attività consistono nell'accrescere e approfondire le informazioni statistiche sull'economia sommersa per potenziare nel complesso l'azione di sostegno all'elaborazione e all'attuazione di progetti specifici per l'emersione del lavoro non regolare, per lo sviluppo e consolidamento dell'impresa.
Gli interventi previsti dall'O.R.E.S. sono: Analizzare le caratteristiche del lavoro regolare nella Regione e per Provincia; Sviluppare uno studio empirico al fine di verificare l'impatto del fenomeno del lavoro irregolare e del sommerso sull'economia locale; Ricostruire, sulla base dei dati ottenuti attraverso l'analisi delle fonti dirette e indirette la mappatura degli addensamenti di imprese e dei sistemi locali presenti in Puglia, al fine di fornire un'analisi delle principali problematiche dell'economia sommersa, del lavoro irregolare e dei loro riflessi sulla domanda di lavoro.
L'Osservatorio può quindi assumere un ruolo importante nel **collegamento tra conoscenze disperse**, svolgendo un'azione di raccolta, confronto, integrazione e divulgazione delle stesse.

Nell'ambito di questa composita strategia va menzionato il "Sistema Welfare to Work" introdotto con la deliberazione di Giunta n° 2468 del 15 dicembre 2009, che ha previsto grazie ad un accordo bilaterale con il Ministero del Lavoro un impegno di spesa di oltre 55 milioni di euro, di cui 40 sul Fondo Sociale Europeo e circa 10 dal Ministero del Lavoro.

La Regione, oltre all'Accordo bilaterale con il Ministero del Lavoro, ha approvato una serie di documenti programmatori :

- Accordo bilaterale Regione Puglia – MLSPS del 16/04/2009 inerente l'assegnazione delle risorse destinate alla concessione di ammortizzatori sociali in deroga alla normativa, che indica Italia Lavoro come soggetto disponibile per attività di assistenza tecnica alla attivazione delle politiche attive.
- Convenzione INPS-Regione Puglia in materia di ammortizzatori sociali in deroga del 4 agosto 2009.
- Approvazione in data 15/12/2009 del piano esecutivo e delle modalità di erogazione delle incentivazioni (Sistema Welfare to Work per le politiche di re-impiego).
- Linee Guida per l'attuazione delle misure di Politica Attiva a favore dei destinatari degli ammortizzatori sociali in deroga di cui all'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009, da finanziare con le risorse del P.O. Puglia FSE 2007/2013 e prima applicazione delle semplificazioni di gestione e controllo di cui al Reg. (CE) n. 396/2009. Deliberazione della Giunta Regionale del 9 febbraio 2010.
- Accordo del 14 dicembre del 2010 in cui si conviene che in favore dei destinatari previsti dagli accordi siglati presso la Regione Puglia nel corso del 2010 e compatibilmente con la disponibilità di risorse a valere sul finanziamento complessivo per lo stesso anno, potrà essere autorizzata la concessione, la prosecuzione o la proroga dei trattamenti in deroga per l'anno 2011 per un periodo massimo di tre mesi (dal 1' gennaio al 31 marzo 2011).

Rispetto a questo primo ampio set di strategie il tavolo nazionale ha sottolineato la presenza in Puglia anche di misure direttamente rivolte al bacino degli occupati tramite Apl. In particolare rispetto agli interventi di welfare to work va annoverato l'accordo con le parti sociali del settore della somministrazione di lavoro per l'accesso agli ammortizzatori in deroga e per l'estensione di politiche attive e di misure di sostegno a favore dei lavoratori in somministrazione del 04/06/2009.

Con questo accordo vengono definite modalità e criteri per l'erogazione degli ammortizzatori a favore dei lavoratori/lavoratrici in somministrazione in utilizzo presso aziende ubicate sul territorio regionale della Puglia che siano interessate da Cigo, Cigs per crisi, Cigs per ristrutturazione, Cigs in deroga e contratti di solidarietà.
In base a questo accordo la Regione ha destinato ai lavoratori/lavoratrici sopra citati, risorse pari a 5,2 milioni di euro da utilizzarsi per l'espletamento di attività di formazione professionalizzante e per l'assegnazione di un voucher formativo e di una indennità di presenza pari a 5 euro l'ora per 260 ore di formazione.

Continuando in questo esercizio di ricostruzione delle ragioni della scelta territoriale, anche l'esame dei provvedimenti più recenti utili a dare una cornice di riferimento per possibili nuove strategie riguardanti modelli di cooperazione pubblico privato, ha evidenziato la forte attenzione della regione alle politiche attive per contrastare l'esclusione sociale ed il sommerso.

Nel 2011 il **Piano straordinario per il lavoro in Puglia**, proposta organica di intervento che la Regione ha sottoposto all'attenzione delle forze sociali, del partenariato socioeconomico ed istituzionale, nonché delle sei Amministrazioni provinciali con l'obiettivo di moltiplicare le iniziative di collaborazione, favorire l'integrazione delle programmazioni in corso e degli strumenti operativi a sostegno delle misure di contrasto alla contrazione del mercato del lavoro e di rilancio degli investimenti e dell'occupazione, fa riferimento al bacino della nuova occupazione attraverso l'innalzamento dei livelli occupazionali di quella parte della forza lavoro che presenta percentuali o prospettive di occupazione più basse (giovani, donne, soggetti espulsi o a rischio di espulsione dai processi produttivi) ed alla salvaguardia dell'occupazione attraverso la valorizzazione del capitale umano inteso come strumento per migliorare la competitività del sistema delle imprese.

Nella sua architettura questo Piano, che dovrebbe coinvolgere 52.000 destinatari tra cittadini ed imprese ed attivare oltre 340 milioni di euro attraverso 43 azioni organizzate su 6 linee di intervento, si rivolge in particolare a lavoratori in cassa integrazione, occupati, lavoratori atipici, imprese, disoccupati, donne disoccupate, donne imprenditrici, donne occupate, giovani disoccupati, apprendisti, persone disabili disoccupate, immigrati e richiedenti asilo, ultracinquantenni, lavoratori socialmente utili (LSU), giovani laureati, ricercatori, manager e imprenditori.

Quindi un piano complesso la cui attuazione prevede il coinvolgimento di attori che operano a diversi livelli nel campo delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e delle politiche di sviluppo economico in senso generale.

Infine, di rilievo è anche la scelta di prevedere in modo esplicito l'adozione di **misure finalizzate all'emersione del lavoro nero** e al rispetto di condizioni di legalità, con particolare riguardo alla sicurezza sul lavoro. A questo riguardo, con l'azione 41 definita "Più qualità al lavoro la Puglia investe nella legalità, nella sicurezza del lavoro e nella emersione del lavoro nero" è stata espressamente prevista una attività di emersione del sommerso in agricoltura con 2,5 milioni di euro in dotazione destinata ai Lavoratori agricoli ordinari, imprese agricole, che prevede:

- Voucher per lavoro occasionale rivolto solo ad imprese "con la terra" nelle quali vi è un corretto rapporto tra dimensione aziendale e fabbisogno di manodopera richiesta (per es. tramite previa acquisizione denunce aziendali all'Inps) .
- liste di prenotazione nella gestione del mercato del lavoro al fine di favorire la ripetizione dei contratti di lavoro individuali presso le stesse aziende.
- Incentivi premiali nei confronti delle aziende che rinnovano i contratti a tempo determinato nell'anno successivo con gli stessi lavoratori.

4 L'avvio delle attività di programmazione e sperimentazione: la cabina di regia regionale ed il tavolo regionale.

Per realizzare l'attività di programmazione e sperimentazione territoriale il gruppo di lavoro del progetto su indicazione del tavolo nazionale ha avviato nei mesi di giugno e luglio la cabina di regia regionale formata dal gruppo di progetto e da rappresentanti territoriali dei soggetti che partecipano a Formatemp e Assolavoro la quale ha stabilito di realizzare momenti di incontro aperti anche agli interlocutori istituzionali sotto forma di tavoli di programmazione regionale.

Con il primo Tavolo regionale che ha visto la partecipazione oltre al gruppo tecnico di progetto Ires - Smile - Ares 2.0 anche di Nidil nazionale e territoriale, la Cgil regionale, e un rappresentante della presidenza della giunta regionale, il progetto ha cominciato a mettere a fuoco alcune coordinate utili all'elaborazione del modello, verificando le possibili piste di lavoro e gli specifici ambiti settoriali su cui provare a orientarsi rispetto alle forme più adatte per avviare questa proposta di collaborazione pubblico-privato.

Per andare in questa direzione, sono stati esaminati gli ultimi sviluppi della programmazione regionale, evidenziando come dal Piano lavoro sono scaturiti una serie di avvisi e bandi pubblicati nel corso dei primi mesi del 2011 per promuovere

specificatamente le politiche di incentivo occupazionale di soggetti svantaggiati. Inoltre, è stato confermato come il piano stesso preveda che l'ampiezza delle azioni programmate e delle categorie target necessita di una rete di servizi, che coinvolge diversi attori pubblici e privati.

Pur confermando questo quadro di coerenza, il tavolo ha però evidenziato che la regione nel promuovere un modello per un possibile partenariato aperto non avrebbe esplicitamente previsto nel documento di programmazione un ruolo specifico alla rete di Apl.

Situazione che potrebbe essere spiegata dal riconoscimento delle Apl all'interno della generale categoria formata da "tutti gli altri attori che nel territorio regionale si occupano di lavoro, istruzione, politiche sociali, formazione e sviluppo locale".

In ogni modo, l'esempio di quanto evidenziato è stato il recente avviso di manifestazione di Interesse per l'adesione alla Rete dei Nodi per l'Animazione del Piano del Lavoro (Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 69 del 05-05-2011) dove la Regione Puglia sta raccogliendo le manifestazioni di interesse da parte di soggetti di diversa natura per aderire alla rete di servizi per la gestione del Piano del Lavoro che comprendono Organizzazioni pubbliche e private senza scopo di lucro, con esperienza comprovata in attività informativa sulle iniziative delle PA, o strutturate per fornire assistenza in orientamento, formazione, attivazione di percorsi di crescita e sviluppo della cittadinanza, che vanno dalle strutture di relazione con il pubblico degli enti locali (Informagiovani, URP, Sportelli sociali), Strutture del terzo settore, Soggetti gestori dei Laboratori urbani, Scuole secondarie superiori, Università, Sindacati a Strutture previste dalla L.152/2001 "Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale", ovvero soggetti di rappresentanza o di assistenza nel mondo del lavoro, i quali all'interno del Piano del lavoro e sulla base di un'apposita procedura di accreditamento, possono fornire assistenza ai destinatari degli interventi, quali: Patronati, CAF, Cofidi, Associazioni di categoria

Questa rete si interfaccerà con i vari soggetti già previsti dal piano che comprendono :

- Cabina di Regia interassessorile
- l'Area Politiche per lo Sviluppo Economico, Lavoro e Innovazione con i Servizi e gli Uffici competenti
- le strutture preposte al coordinamento regionale: Osservatorio dei Distretti Produttivi, Osservatorio per le OO.PP.; Task Force per

l'Occupazione; Osservatorio regionale sul sommerso, Commissione Regionale per l'Impiego; Consigliera di Parità, etc…

- il Partenariato economico e sociale ai diversi livelli territoriali (Sindacati; Associazioni datoriali, Enti locali, Terzo settore)
- Amministrazioni Provinciali
- I soggetti previsti per la gestione degli interventi (beneficiari): Scuole Secondarie di 2° grado,
- Enti di Formazione accreditati, Università;
- Ambiti territoriali sociali;
- Enti locali;
- Aziende municipalizzate;
- PMI e Organismi di ricerca;
- le società strumentali della Regione Puglia

La nuova rete delineata dal piano regionale per l'occupazione si configurava dunque come un network multifunzione articolato sul territorio aperto a soggetti in grado di garantire previa la stipula di un Patto di servizio con la Regione Puglia un set di servizi informativi e consulenziali dedicati quali:

- prendere parte a momenti di incontro organizzati dalla Regione Puglia per la sensibilizzazione, informazione e formazione rispetto alle singole iniziative promosse dal Piano;
- essere destinatari di un'attività di formazione e di accompagnamento all'utilizzo del sistema informativo telematico che permette la costruzione di un patrimonio di conoscenze;
- accedere a spazi riservati nella piattaforma telematica che gestisce gli interventi del Piano del lavoro;
- essere inclusi in tutta l'attività di comunicazione che la Regione promuove rispetto al Piano del lavoro.

E' apparso evidente come fosse necessario promuovere e ribadire rispetto alle dinamiche di sviluppo e ampliamento del network dei soggetti e degli attori impegnati nei servizi per l'impiego il ruolo delle Apl.

A questo riguardo, è stato evidenziato, in particolare, il ruolo già assunto da queste strutture a partire dal citato accordo del giugno 2009 sugli ammortizzatori in deroga e sulla formazione anche per i lavoratori somministrati.

Sempre in questa direzione, merita ricordare anche il progetto RELAR gestito da Italia Lavoro nelle Regioni dell'Obiettivo convergenza presente anche in Puglia dove è previsto un ruolo esplicito per le Apl per realizzare tirocini formativi con la specifica funzione di rilanciare l'occupazione attraverso l'emersione del sommerso e favorire la crescita del comparto turistico, edile e agricolo con gli stage.

Il progetto Relar per sviluppare i tirocini mira, in modo specifico, ad allargare la rete dei soggetti accreditati e a fare incrocio tra domanda e offerta di lavoro. Il progetto scaturisce da un accordo di programma siglato tra ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Regioni dell'Obiettivo Convergenza il 6 ottobre 2010 per la realizzazione di un intervento sperimentale di politica attiva del lavoro attraverso l'attivazione di tirocini attraverso la creazione di una rete di servizi tra pubblico e privati.

Italia Lavoro attraverso Relar ha pubblicato, così, anche in Puglia un avviso per la creazione di un elenco di soggetti promotori di tirocini formativi da realizzare entro dicembre 2011 per disoccupati e inoccupati, per il 51% cittadini extracomunitari e per il restante 49% cittadini italiani e comunitari. Le regioni e i servizi pubblici e privati collaboreranno alla individuazione di opportunità di inserimento lavorativo per i partecipanti ai percorsi (incentivi all'occupazione, promozione dell'apprendistato ecc.). Il progetto terminerà il 30 giugno 2012.

5 Ipotesi riguardanti la specializzazione settoriale degli interventi : il Turismo

La cabina di regia regionale tenuto conto delle indicazione del tavolo nazionale ha individuato nel turismo un ambito di possibile specializzazione dell'intervento.

La discussione del tavolo regionale nel confermare l'interesse sul tema ha sottolineato l'esistenza di un accordo (marzo 2011) stipulato tra Confcommercio, sindacati e associazioni di categoria pugliesi che sollecitava la Regione Puglia ad adottare provvedimenti utili alla ripresa del settore turistico attraverso la realizzazione di interventi volti a valorizzare le potenzialità regionali ed il mercato del lavoro riferito al settore turistico.

L'accordo sottolinea che le potenzialità del settore, opportunamente incoraggiate, possano rivelarsi determinanti ai fini della **stabilizzazione del lavoro**.

Nello specifico l'accordo sollecitava la Regione attraverso i bandi del piano a promuovere azioni finalizzate alla creazione di Nuove professioni attraverso Incentivi all'occupazione ed a favore di Giovani e Soggetti svantaggiati con l'obiettivo di realizzare:

- concrete azioni di sostegno agli operatori;
- diversificare l'offerta e l'innovazione dei prodotti turistici;
- incrementare il fenomeno della destagionalizzazione incentivando tipologie contrattuali ad hoc;
- prestare maggiore attenzione alla qualità dei servizi.

Ribadendo quanto previsto nel piano straordinario sull'occupazione il quale già prevedeva:

- Avvisi diretti agli enti di formazione professionale accreditati in Puglia per l'erogazione di percorsi formativi, e mirati alla creazione di figure professionali qualificate in ambito turistico.
- Incentivi per l'occupazione stabile in ambito turistico.
- Stabilizzazione per i lavoratori delle Società di somministrazione di lavoro (Staff leasing)

Inoltre, rispetto al tema della formazione è stato evidenziato sempre dal tavolo che la Regione ha istituito il **repertorio di qualifiche** con relativa descrizione della competenze per le figure del turismo. Su questo presupposto, il gruppo di lavoro ha evidenziato come nell'applicazione degli interventi basati sul modello proposto dal progetto è possibile sperimentare le attività dedicate alla messa in trasparenza delle competenze dei lavoratori coinvolti mediante lo strumento del **libretto formativo**, comparando i profili individuali dei destinatari degli interventi con i profili del settore turismo per evidenziarne punti di forza e orientare le scelte formative e/o occupazionali.

6 Le prime conclusioni del tavolo regionale sugli indirizzi della regione Puglia in tema di politiche attive

Il tavolo regionale nella discussione finalizzata a dare una prima forma al modello di collaborazione pubblico-provato, ha evidenziato come proprio a partire dall'avviso comune citato innanzi, la Regione Puglia, abbia emanato un provvedimento finalizzato a incentivare il prolungamento dei rapporti a termine stipulati per attività stagionali in ambito turistico.

In base a questa disposizione la Regione aveva riconosciuto un incentivo di euro 1800,00 in favore dei datori di lavoro operanti nel settore turistico che assumevano lavoratori a tempo determinato, ed unicamente ad orario pieno, per periodi superiori a tre mesi. L'incentivo è riconosciuto perciò in misura pari a euro 600,00

per ciascuna mensilità di durata del rapporto di lavoro ulteriore rispetto alla terza e fino ad un massimo di euro 1.800,00 per ciascun lavoratore.

Da notare che nell'avviso sul lavoro stagionale non è stato però esplicitato il coinvolgimento anche dei lavoratori in somministrazione. Analoga omissione è stata riscontrata anche nel bando per la dote occupazionale del 9 giugno 2011. La norma si è limitata a specificare che le categorie svantaggiate di cui regolamento CE n. 800/2008 e dal regolamento regionale n. 2/2009 sono in particolare :

- Lavoratori/lavoratrici disoccupati/e da almeno sei mesi
- Inoccupati/e
- Donne
- immigrati
- Lavoratori disabili

In favore dei suddetti lavoratori è stata prevista una dote assunzionale fino al 50%, o al 75% se disabili, del costo salariale annuo lordo a seconda della categoria di appartenenza dei lavoratori da erogare fino a 2 anni consecutivi in caso di assunzione di lavoratori molto svantaggiati (lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi) con una dote finanziaria per un importo complessivo di € 20.000.000[88].

Se gli ultimi avvisi regionali rispetto agli incentivi all'assunzione non prevedevano esplicitamente il coinvolgimento di servizi privati e Apl, il tavolo ha rilevato però che sono stati predisposti due specifici bandi per i lavoratori in somministrazione:

- il primo[89] con un finanziamento di 5,2 milioni di euro mirava alla formazione di 260 ore a lavoratori che abbiano lavorato in somministrazione per almeno 78 giorni a partire dal 1 gennaio 2009, disoccupati da almeno 45 giorni, non beneficiari di altri sostegni al reddito compreso il trattamento di disoccupazione;

- Il secondo bando[90] finanziato anch'esso con oltre 5 milioni di euro, è presentato nel primo semestre 2011, consente a quei lavoratori che abbiano lavorato almeno 45 giorni a partire dal 1 gennaio 2008, di percepire un'indennità di frequenza di 5 euro all'ora per corsi di 260 ore gestite da Centri abilitati alla formazione continua che dispongono di esplicita adesione di Agenzie di lavoro iscritte all'Albo e le cui proposte formative siano state oggetto di confronto in sede di commissione sindacale territoriale così come prevede il CCNL del 27 luglio 2008.

88 Il giorno stesso dell'avvio del programma il 20 giugno 2011, le richieste pari a 1.029 persone da assumere superavano già l'obiettivo finale dell'avviso.
89 Delibera di Giunta Regionale n. 1440 del 4 agosto 2009.c
90 secondo le modalità previste dall'accordo sottoscritto fra Sindacati e Regione il 4 giugno 2008.

Su questi presupposti, assunto che il piano straordinario per l'occupazione rappresenta una straordinaria opportunità di attuazione di nuovi modelli di gestione del bouquet di servizi rivolti all'occupazione, una prima riflessione del gruppo di lavoro - scaturente dalla presa d'atto delle caratteristiche del territorio e degli indirizzi di programmazione regionale - è stata quella di ipotizzare lo sviluppo di un modello di tipo complementare nel quale il servizio pubblico è l'elemento centrale e di coordinamento di una rete di strutture pubbliche e private che erogano servizi specialistici di politiche attive del lavoro, anche attraverso un meccanismo di cooperazione.

In altri termini, il gruppo di lavoro si è orientato nella direzione di un modello in cui si preveda un ruolo per i privati di completamento dell'offerta del servizio pubblico, che a sua volta garantisce il coordinamento e controlla del raggiungimento di standard di servizio.

In questo schema, i soggetti privati, a loro volta, attraverso lo sviluppo di un'offerta di servizi specializzati, potrebbero contribuire all'innovazione e al miglioramento dell'offerta e alla definizione di nuove strategie attuative delle politiche attive.

Partendo da questa impostazione concettuale il gruppo di lavoro ha ipotizzato una architettura di gestione in cui gli enti pubblici (con la fattiva collaborazione di Formatemp) assumano il ruolo centrale di attivazione dei soggetti locali operanti nell'ambito della gestione delle politiche attive del lavoro, quali le Parti Sociali, nonché le Agenzie per il Lavoro (APL), l'Università, gli Enti di formazione e gli enti di ricollocazione che, condividendo i medesimi principi generali di intervento, possano mettere in rete le diverse opportunità a favore della riqualificazione e del reinserimento lavorativo.

Rispetto al ruolo specifico delle agenzie per il lavoro in somministrazione è stato ipotizzato che esse potessero contribuire anche mediante il ricorso ai fondi per l'attività formativa, da destinarsi alla riqualificazione di specifiche figure professionali identificate mediante analisi dei fabbisogni formativi e professionali, contribuendo in tal modo anche alla identificazione della rete degli Enti di formazione pubblici e privati accreditati a cui rivolgersi.

Nel dettaglio, gli interventi su cui definire la modalità di somministrazione sono stati individuati in :

- analisi dei fabbisogni occupazionali e di competenze nei bacini territoriali individuati e definizione di un piano integrato di intervento ;
- individuazione, convocazione, accoglienza e preselezione dei soggetti ammissibili allo schema a cura dei Centri per l'Impiego ;

- selezione dei soggetti ammessi alle attività previste dal piano integrato di intervento a cura delle agenzie per il lavoro aderenti al progetto;
- realizzazione delle attività formative propedeutiche all'inserimento lavorativo previste dal piano integrato di intervento;
- accompagnamento al lavoro, tutoraggio e formazione complementare on the job dei lavoratori che concludono le attività previste dal piano integrato di intervento.

Questo percorso di politica attiva realizzato dai lavoratori aderenti allo schema attraverso le agenzie di somministrazione potrà essere registrato nel libretto formativo al fine di dotare il lavoratore di strumenti che ne evidenzino le esperienze professionali e formative, le competenze acquisite, favorendone l'inserimento lavorativo.

La fase conclusiva del percorso di politica attiva dovrebbe prevedere un sistema di incentivazione all'assunzione connesso in via esclusiva ai lavoratori individuati dai CPI nella fase di preselezione che avranno completato le attività previste, utilizzando specifici fondi a valere sui Programmi Operativi Regionali.

Il tavolo di lavoro ha cominciato inoltre ad individuare possibili interlocutori territoriali utili per dare corpo ad un framework di analisi per individuare i possibili modelli di relazione pubblico privato e verificare questa prima ipotesi di lavoro per la parte relativa al ruolo della somministrazione.

A questo riguardo, come è stato fatto notare dalla Regione, il panorama complessivo del sistema dei servizi per l'impiego regionale appariva in una fase di forte criticità con la rete pubblica dei servizi penalizzata dal fermo del personale in outsourcing messo a disposizione dall'Enaip, ente gravato da una profonda fase di crisi e che di fatto ha garantito sino ad oggi il funzionamento di tutti quei servizi a valore aggiunto che connotano le moderne funzionalità del sistema pubblico per il lavoro. Si tratta di una importante limitazione funzionale che secondo alcuni componenti del tavolo rischia di diventare un ostacolo alla riuscita progettuale dal momento che manca nella rete pubblica dei servizi per il lavoro il personale anche per garantire i servizi di base.

In ogni modo, e nonostante le preoccupazioni, è stata delineata anche una possibile geografia operativa segnalando servizi per l'impiego della provincia di Brindisi ed il centro per l'impiego di Andria come possibili e validi interlocutori cui rappresentare le istanze progettuali e avviare una discussione su possibili sviluppi dell'attività ed evidenziando come possibile interlocutore da inserire nella gestione del progetto la Commissione Sindacale Territoriale, ossia, l'organismo paritetico

territoriale per le agenzie di somministrazione. Struttura che tra i suoi compiti prevede: presentare proposte in materia di formazione; presentare proposte per migliorare le prestazioni erogate dagli enti bilaterali; discutere dell'andamento del settore a livello territoriale.

Inoltre, in questo percorsi di costruzione in progress oltre alla definizione dei lineamenti generali del modello (soprattutto nella prospettiva di attivare le agenzia di somministrazione) e alla prima individuazione dei soggetti e territorio con cui dare forma alla sperimentazione per la messa punto di un framework di riferimento per la implementazione di politiche di integrazione tra servizi pubblici e privati, il gruppo di lavoro ha condiviso e ribadito l'utilità di orientarsi nella direzione di un coinvolgimento del settore del turismo.

Come evidenziato, nelle pagine precedenti, l'avviso comune sulla destagionalizzazione per il settore turismo tra le parti sociali siglato il 29 marzo 2011 sollecitava la regione Puglia ad adottare provvedimenti utili a garantire una durata più lunga alla contrattualizzazione degli addetti come pure una adeguata formazione in grado di migliorare le competenze e ad innalzare e qualificare il livello dei servizi turistici offerti. La scheda di azione 25 del piano per l'occupazione in particolare può costituire uno strumento per incentivare forme di assunzione a tempo indeterminato apponendo una clausola formativa estesa a tutti.

E' appena il caso di sottolineare che la scheda prevede con un ammontare di risorse pari a 10 milioni di euro Incentivi per l'occupazione stabile in ambito turistico rivolti sia alle aziende operanti nel settore turistico in Puglia sia per le società di somministrazione che intendano assumere a tempo indeterminato giovani di età compresa tra i 18 e 32 anni rientranti nella definizione di soggetti svantaggiati ex Reg 800 CE.

Per concludere ed in una prospettiva di affinamento delle ipotesi di lavoro per attuare modalità di sperimentazione, è stato deciso di avviare una interlocuzione con tutti i soggetti del territorio che saranno coinvolti in workshop partecipativi o contattati ciascuno direttamente per contribuire a una stesura avanzata del modello di collaborazione pubblico-privato delineato, rispetto al target degli svantaggiati, del bouquet dei servizi e meccanismi incentivanti da offrire, delle forme/modalità pubblico-private di somministrazione degli stessi servizi ed incentivi.

Sezione 2 La costruzione di un sistema integrato di servizi di tipo pubblico privato: il punto di vista degli stakeholder territoriali.

7 I principali risultati dell'indagine di campo

Per arrivare alla definizione dei caratteri da imprimere al modello di collaborazione tra i Servizi per l'impiego pubblici e privati a livello regionale e provinciale in Puglia e per evidenziare, altresì, le possibili piste di lavoro attorno alle quali definire un concreto modello di collaborazione è stata realizzata, un'indagine di campo sotto forma di interviste dirette alla rete dei soggetti e attori indicati e individuati dal tavolo regionale coinvolgendo un ampio panel di interlocutori.

Gli intervistati sono stati scelti tra esperti e rappresentanti di istituzioni, aziende, associazioni, organismi, organizzazioni e servizi che, a vario titolo, hanno preso parte, in questi mesi, anche indirettamente al dibattito locale sul modello stesso di collaborazione.

Tale panel degli interlocutori ha visto la partecipazione di (in ordine alfabetico)[91]

Francesca **Abbrescia** dell'Ires Cgil Puglia, Maria Pia **Arborea** operatrice dell' OBR Puglia (Fondimpresa), Tisbe **Basile** di Lavoro Doc Spa, Vittorio **Castellano** Coordinatore dell'EPAB Puglia, Filippina **Lapolla** di Obiettivo Lavoro, Dino **Lovecchio** dell'Agenzia Formativa Ifoc - Azienda speciale della Camera di Commercio di Bari, Michele **Micunco** Segretario organizzativo dell'Epab Puglia, Luigi **Parrilla** di Articolo 1, Giovanni **Porta** (solo in relazione all'accordo regionale sul settore del turismo) della Uil Puglia, Annamaria **Ricci** Vicepresidente di Legacoop Puglia, Francesco **Russo** dell'Osservatorio del Mercato del Lavoro della Provincia di Bari, Nicola **Russo** della Uil Puglia, Francesco **Sette** Presidente del Consiglio Provinciale dell'Ordine dei Consulenti per il lavoro di Bari, Pasquale **Valente** Presidente di Confindustria – Bari e Ida **Ziccolella** dell'Osservatorio del Mercato del Lavoro della Provincia di Bari.

L'indagine è stata condotta sulla base di un modello di intervista semistrutturata facendo riferimento, cioè, ad un questionario con domande aperte (vedi appendice) che di volta in volta sono state orientate e approfondite in funzione della sensibilità ma anche della *posizione di scenario* che ciascun interlocutore, presentava: In generale l'attenzione e la focalizzazione delle risposte con suggerimenti e opinioni più rilevanti si è incentrata su :

[91] Si ringraziano vivamente tutti gli interlocutori in elenco per la loro disponibilità e per il contributo di idee e di suggerimenti dati in occasione delle interviste.

- la descrizione delle forme di collaborazione tra i servizi, a cui l'interlocutore ha preso direttamente parte o a lui note;
- il giudizio sulle forme attuali assunte dalla collaborazione;
- l'indirizzo da dare alla costruzione di scenari futuri (le aree e le forme preferite di collaborazione);
- la preferenza da accordare ad uno dei modelli suggeriti, a partire dallo scenario provinciale e regionale;
- l'eventuale segnalazione di ulteriori soggetti da inserire nella rete dei Servizi per il lavoro.

Il primo ambito di riflessione su cui sono stati invitati a ragionare gli interlocutori è stato però prima di tutto il ruolo dei servizi per il lavoro intesi come servizio pubblico e sulla opportunità di costruire un sistema di offerta adeguato ai bisogni dei cittadini verificando in che termini è possibile praticare forme di integrazione tra il sistema pubblico e quello privato e quali sono gli elementi/Fattori che dovrebbero caratterizzare questa cooperazione .

Di fronte a questo tema assai ampio di riflessione dall'evidente fertilità euristica tutti gli intervistati sono apparsi concordi nel sostenere, in maniera non scontata, che:

- il miglioramento della prestazione del sistema dei Servizi per il lavoro sia un obiettivo di politica pubblica che travalica gli interessi più particolari;
- il cittadino, nella fattispecie il cittadino alla ricerca di un'opportunità lavorativa, rappresenta il nucleo di interesse principale delle azioni di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche attive del lavoro;
- l'interesse per la natura giuridica dell'erogatore di servizi (pubblico o privato) è un interesse secondario. È ritenuto, cioè, in generale, non significativo che il servizio venga offerto da un attore pubblico o privato. La preoccupazione principale riguarda la qualità del servizio offerto e la capacità di soddisfare appieno le esigenze espresse dal cittadino. Se si tratta di servizi privati vanno, evidentemente, raccolti e segnalati i limiti e i vantaggi in relazione alla dimensione *profit* della *mission* del servizio stesso;
- il governo del processo sia comunque prerogativa dell'attore pubblico;
- tale governo si fondi sulla collaborazione fattiva e capace di valorizzare specificità e differenze tra tutti gli attori (network).

Tornando, quindi, ai punti di indagine evidenziati innanzi emerge in primo luogo che la collaborazione tra i servizi è già innestata, nei fatti, nelle esperienze realizzate negli ultimi anni. Essa è frutto, sicuramente, dell'intraprendenza e della capacità anticipatrice di alcuni attori locali e/o di livello regionale che hanno, comunque,

utilizzato risorse e percorsi di natura normativa e organizzativa già disponibili e, in parte, già testati in altre realtà provinciali e regionali.

In questo processo i cosiddetti *policy entrepreneur* possono essere individuati in alcune Amministrazioni/Assessorati provinciali, nelle APL che hanno agito attraverso lo scambio e la riproduzione di pratiche suggeriti delle filiali territoriali, in alcuni dirigenti/operatorio dei CPI.

In relazione alle esperienze più significative di collaborazione realizzate, le Apl hanno fatto riferimento alle esperienze di Lecce per la realizzazione di un Progetto di fornitura di servizi integrati per il sostegno personalizzato all'inserimento lavorativo di giovani disoccupati di lunga durata, donne e adulti a rischio di espulsione o espulsi dal mercato del lavoro.

Il progetto si è realizzato tramite il partenariato tra Workopp S.pa, Obiettivo lavoro Spa e Piazza del lavoro ed in stretta collaborazione con il Servizio Politiche del Lavoro e il Servizio Formazione della Provincia di Lecce.

Sempre a Lecce è stata evidenziata l'esperienza di Legacoop dove è stata appaltata una attività di placement basata su criteri premiali. In relazione alle tipologie di svantaggio e alle caratteristiche della domanda di lavoro viene sottolineata, in questa esperienza, la difficoltà di placement di persone under 35 con titolo di studio elevato e la contestuale assenza di offerta di lavoro di figure professionali "tipiche" quali gommisti, idraulici elettricisti.

A Bari sono state invece realizzate esperienze comuni su attività di orientamento di base, finanziate da Formatemp che hanno previsto, ad esempio, l'utilizzo di banche dati utenti messe a disposizione dalla APL pervenendo alla realizzazione di servizio gratuito all'interno del CPI che ha portato alla scrittura, per ogni singolo utente, di un vero e proprio annuncio di lavoro.

Queste esperienze hanno messo in luce anche la positività degli strumenti di dote individuale (voucher) che, però, mostrano una difficoltà di utilizzo per tutti quegli utenti (svantaggiati con basso titolo di studio) che non possiedono adeguate conoscenze sulle opportunità (orientamento) e che, quindi, non riescono ad utilizzare appieno l'opportunità offerta dalla strumento.

Infine, va ricordato come, all'interno di queste esperienze, ci siano state anche alcune occasioni (Lega Coop) di formazione rivolte agli operatori dei CPI.

In generale la sensazione che si coglie, sia pure nei limiti di una indagine dai caratteri non estensivi, è che i soggetti privati appaiono più pronti, organizzati e sensibili alle questioni poste da questo processo che può essere rappresentato come

un vero e proprio cambio di paradigma dei comportamenti "ordinari" dei Servizi per il lavoro.

Seppure la dimensione *profit,* nel senso della acquisizione di nuove aree di mercato e quindi di sviluppo aziendale, può rappresentare un acceleratore per il cambiamento di tale paradigma, le novità più rilevanti sono riscontrabili in una migliore conoscenza dei problemi, dei processi e delle esperienze realizzate o realizzabili nel campo della collaborazione tra i servizi.

A facilitare queste dinamiche di apprendimento nei soggetti privati hanno contribuito sia le motivazioni economiche (i margini di profitto aziendale), sia percorsi di *cross fertilization* tra agenzie, utili scambi sulle esperienze di successo che vengono veicolate dai canali e dai sistemi informativi interni alle agenzie, intese come filiali di organizzazioni/*corporations*, di livello più ampio.

L'aspetto di maggior interesse scaturisce dalla considerazione che la dimensione di governo (pubblico) della rete non viene mai sminuita da tutti soggetti intervistati compresi quelli di natura privatistica. Semmai viene richiesto che essa venga esercitata con più vigore e con maggiore consapevolezza e competenza.

Quelli che vengono pensati come obiettivi di sistema validi quindi a prescindere dalla natura degli operatori sono la creazione di percorsi che portino ad avere disponibile per l'inserimento lavorativo un potenziale lavoratore "certificato", cioè accolto e preparato al lavoro attraverso un insieme di attività - dal primo incontro all'assunzione e all'accompagnamento al lavoro all'interno di un processo a titolarità mista.

Tutti gli interlocutori rispetto a questa dinamica colgono però limiti generali che impediscono al sistema di crescere e che sono individuabili :

- nel basso numero di persone che si rivolgono ai Servizi per il lavoro (indipendentemente dalla loro natura);
- nel non elevato grado di autorevolezza dei CPI come collettori dell'offerta di lavoro;
- nella forte riduzione della domanda di servizi alle imprese che caratterizza l'attuale momento di crisi economico che consiglia alle imprese di *internalizzare* il più possibile i costi di ricerca e valutazione del personale.

Va da sé che, proprio a partire da queste criticità distribuite su tutti gli attori indipendentemente dalla loro natura giuridica, il percorso di crescita dell'intero sistema, appare come un gioco a somma positiva per tutti su cui investire senza nessun tentennamento.

La certificazione dell'utente del Servizio, a cui si faceva riferimento, va intesa, quindi, come percorso di qualità che incentivi le imprese a ricorrere al Sistema dei servizi per il lavoro in quanto tale, superando le strettoie delle modalità di ricerca di lavoro più tradizionali (parenti, amici e conoscenti). Tale percorso, è stato ribadito come possa/debba essere promosso dai CPI.

È evidente che, in considerazione della percezione diffusa su una certa impreparazione dei CPI a svolgere appieno e con successo questo compito, il richiamo alla crescita e alla specializzazione di competenze degli operatori pubblici (o con funzione pubblica come sarebbe più corretto dire stante la configurazione a contratto di gran parte degli operatori dei CPI pugliesi) per le funzioni presupposte dal percorso di inserimento lavorativo, sembra essere, in questo contesto di analisi, la criticità più rilevante.

Gli intervistati sottolineano poi come i processi di integrazione continuano comunque a definirsi anche in virtù di processi di tipo istituzionale come nel caso del meccanismo dell'accreditamento che è in corso di definizione, nelle sue regole e caratteristiche, a livello regionale. Esso, peraltro, qualora stabilisse un *pacchetto di servizi minimi* per determinati target di utenza (forse a partire da una *dote personale* utilizzabile a condizioni di mercato presso, appunto, fornitori accreditati) potrebbe favorire la competizione e, al tempo stesso, la collaborazione tra pubblico e privato su filiere di servizi contigui con una certa flessibilità organizzativa (es. orientamento di base, profilatura, accompagnamento oppure formazione accompagnamento, oppure orientamento e profilatura).

Questo percorso può essere facilitato, e agire a più ampio spettro, se le APL partecipassero, poi, in maniera sistematica, al processo di fornitura di servizi, nonché al collocamento diretto (a titolarità, quindi delle APL stesse) per i lavoratori svantaggiati e in mobilità, secondo quanto previsto dall'art. 13 del dgls. 276/03 così come integrato dalla più recente normativa (vedi box n 1)

Tale evoluzione, però, presuppone la messa in comune di banche dati[92], di informazioni significative sugli utenti (vedi la Scheda Anagrafica Professionale e le Comunicazoni Obbligatorie, sulle vacancies nonché il potenziamento di strumenti, quali il Patto di servizio, tra CPI e lavoratore/utente, tutti processi previsti e in corso di valorizzazione dal neonato Masterplan regionale dei Servizi per l'impiego.

[92] Ci sono degli esperimenti, in corso, ad esempio nel Lazio di condivisione delle informazioni contenute dalle Banche dati INPS dei lavoratori inseriti nei percorsi previsti dalla legislazione degli ammortizzatori in deroga. Tale condivisione verrebbe favorita

Non ci si dovrebbero però, nascondere, è quanto sostengono molti degli interlocutori, alcune difficoltà che, al momento, sembrano limitare fortemente le potenzialità degli sviluppi possibili.

Ad evidenziare la portata, ad esempio, dei gap informativi evidenziati dall'intero sistema dei Servizi per il lavoro (seppure con le dovute differenziazioni locali e di organizzazione), viene richiamato l'esempio dell'Avviso per la formazione professionalizzante rivolta ai lavoratori somministrati che è stato riproposto in più edizioni al cui interno sono state, di volta in volta, cambiate le condizioni di eleggibilità dei destinatari a causa delle difficoltà di intercettare gli utenti target[93].

Questa esperienza, peraltro finanziata dalla Regione con ingenti risorse (5 milioni di euro) e realizzata a partire da quanto previsto dall'accordo tra le parti sociali del 4 giugno 2009 è apparso come uno degli esempi, forse tra i più eclatanti, dell'esistenza di una difficoltà/assenza di comunicazione tra gli attori del sistema. La carenza più grave, in questo contesto, sembra essere stata proprio lo scarso coinvolgimento delle APL, che avrebbero potuto fornire, in molti casi, informazioni risolutive.

Ciò premesso, più in generale, si sostiene che la carenza di basi di dati sia sulle vacancy, sia sugli utenti (profili e competenze), sia, infine, anche sui fabbisogni individuali aziendali/territoriali, rischi di *bloccare* il sistema e rendere la stessa collaborazione un esercizio retorico che costringe, in realtà, ogni attore a fare da sé, con le proprie risorse più o meno adeguate alla propria mission.

Va da sé che, su questo versante, le APL siano certamente meglio posizionate in relazione ad un parco clienti/informazioni più sistematico e articolato, alimentato, com'è naturale che sia, da comportamenti organizzativi consolidati e coerenti con la *mission for profit* delle Agenzie stesse.

L'evoluzione di scenario auspicata e condivisa dai nostri interlocutori è, dunque, quella di costruire, in tempi brevi, un sistema informativo adeguato alle esigenze di tutti che coniughi quanto già si realizza attraverso la messa a regime di sistemi informativi nazionali (es. Clicklavoro) con strumenti centrati su modalità e fabbisogni informativi di natura locale[94].

---

[93] Si è passati, ad esempio, dall'individuare quali destinatari tutti coloro che avevano effettuato almeno 120 gg di missione per ridurre questo numero di giornate a 45 nell'ultimo Avviso. Cfr *AVVISO PUBBLICO* 04/2010 P.O. PUGLIA 2007 – 2013 *Fondo Sociale Europeo ASSE II – OCCUPABILITA' Formazione professionalizzante per lavoratori in somministrazione* Secondo avviso.

[94] Si pensi alla richiesta di costruire un sistema informativo regionale nel portale Click Lavoro proposto dalla Regione Campania all'interno di alcuni tavoli di discussione sui sistemi informativi del mercato del lavoro

Lo snodo necessario resta, comunque, ancorato alla capacità in carico soprattutto ai CPI, di aumentare il numero degli utenti intercettati e, attraverso nuovi comportamenti proattivi, il numero delle imprese raggiunte e coinvolte dai propri servizi/sportelli territoriali.

La forma di collaborazione che viene immaginata è di tipo reticolare (network), forma attraverso la quale ognuno mette a disposizione le informazioni di cui è in possesso che possono poi essere, a certe condizioni, utilizzate da tutti. All'interno del network, è quanto ci viene suggerito andrebbero aggiunte anche le Direzioni Territoriali del Lavoro e le Associazioni del Terzo settore nonché i Centri di Servizio per il Volontariato.

8 La crescita delle basi di conoscenza come volano per lo sviluppo del sistema dei servizi per il lavoro

La capacità di pervenire ad una adeguata conoscenza di quello che serve per creare opportunità di lavoro, di quello che sarebbe utile agli utenti dei Servizi per migliorare la propria occupabilità, delle competenze e delle skill sui quali il sistema della formazione dovrebbe offrire occasioni significative di crescita individuale alle persone che ne fanno richiesta, rappresentano la cartina al tornasole in relazione al grado di sviluppo dei sistemi del lavoro locali.

La filiera che vede capaci di interazione le aziende, le persone, i servizi, le organizzazioni, i portatori di conoscenza e di interessi è la linea di sviluppo attorno alla quale promuovere l'evoluzione dei comportamenti di tutti gli attori dello scenario locale in direzione di forme di collaborazione efficaci.

Ciò detto tale collaborazione ha bisogno di risorse e forme concrete per potersi sviluppare.

Il sistema del lavoro pugliese, è secondo quanto sostengono gran parte degli interlocutori, sembra essere affetto da una *cecità intermittente* in relazione all'insieme delle conoscenze necessarie per arrivare concretamente alla creazione di opportunità lavorative, alla definizione dei fabbisogni di formazione, alla migliore definizione di strategie per lo sviluppo.

Il corto circuito che caratterizza la non corrispondenza tra:

- quello che chiedono le aziende in termini di skill professionali;
- quello che offrono le agenzie di formazione in termini di percorsi formativi di base e professionalizzanti;
- quello che chiedono gli utenti ai servizi in termini di miglioramento della propria occupabilità

rischia oggi, da una parte, di rendere non efficaci ed efficienti gli investimenti (spesso molto ingenti) per la formazione dei lavoratori; dall'altra, essa non favorisce la crescita di una consapevolezza su una migliore centratura della relazione tra la domanda e offerta di lavoro.

Lontani dal pensare che la formazione delle persone possa ancorarsi esclusivamente ai fabbisogni occupazionali, disancorandosi, quindi, dagli aspetti di autorealizzazione e di curiosità che caratterizzano i percorsi di *lifelong learning,* sembra, comunque, rendersi necessario, a livello regionale, un aggiornamento significativo delle informazioni (basi di conoscenza) relative ai fabbisogni professionali delle imprese, alle vocazioni produttive territoriali, alle strategie di medio periodo che dovrebbero caratterizzare (mercati, filiere produttive, aree di criticità e di innovazione) le traiettorie dello sviluppo locale.

Tale aggiornamento può dare maggiore credibilità sia alle strategie enunciate dal Piano straordinario per il lavoro, che si arricchirebbe, per tale via, di una straordinaria tessitura conoscitiva per le politiche occupazionali, sia alla possibilità di suggerire agli attori della formazione, alle imprese e agli stakeholders strategie di sviluppo e obiettivi di politica credibili e sostenibili.

Sono state raccolte, nel corso delle interviste, importanti disponibilità a lavorare in comune in questa direzione. Ad esempio, attraverso il contributo della Camera di Commercio locale a farsi parte attiva di indagini a tappeto, a partire dal modello Excelsior, presso i propri associati o attraverso la collaborazione con gli Enti Biliaterali che potrebbero procedere essi stessi alla raccolta dei fabbisogni formativi delle imprese. C'è di più. Esperienze quali quelle fatte in passato di definizione delle competenze comuni a più figure professionali, nell'ottica della costruzione del catalogo delle competenze, indicano la forte valenza anticipatrice e di orientamento di tutte quelle attività di ricerca orientate ad una definizione puntuale delle sovrapposizioni e specializzazioni che caratterizzano i nuovi profili professionali.

Le ricerche che possono esser promosse in tal senso, potrebbero portare, in molti casi, anche le imprese, a rivedere i propri fabbisogni e a dare il proprio contributo di conoscenza per una migliore taratura delle strategie di sviluppo del capitale umano, più in generale.

Non mancano certo esperienze di successo già realizzate, ma non c'è dubbio che, soprattutto in questa fase di grande incertezza di futuro, una più significativa capacità di acquisire conoscenza possa svolgere anche un ruolo preventivo e proattivo di grande utilità per i sistemi del lavoro locali.

In questo ambito di riflessione alcuni dei nostri interlocutori, soprattutto quelli di parte sindacale, hanno evidenziato, altresì, la necessità di dare maggiore slancio alla definizione dei bacini di sviluppo e alle strategie di rafforzamento delle vocazione territoriali. Tali direttrici di lavoro troverebbero nelle attività, immaginate come nuovi percorsi di ricerca, sostegno e stimolo.

Infine, a conclusione della raccolta dei temi principali di discussione emersi dalle interviste, va sottolineata una certa "freddezza" con la quale i nostri interlocutori immaginano il settore del turismo come un terreno di sperimentazione della collaborazione tra Agenzie pubbliche e private per il Lavoro. Forse c'è bisogno, però, di ulteriori approfondimenti per pervenire ad una opinione consolidata.

L'accordo sulla destagionalizzazione del settore turistico del 29.3.2011 viene indicato, sicuramente, come un esempio importante su come si possa intervenire - a tutto tondo - in un settore produttivo a partire dalle criticità, in questo caso di precarietà occupazionale, che esso evidenzia.

Le opinioni raccolte sono, che se attivata, la collaborazione tra Servizi per il lavoro pubblici e privati può essere realizzata in maniera sistematica in tutti i settori produttivi senza la necessità di specifiche focalizzazioni (APL) e che, a livello regionale, si debba parlare di difesa dell'occupazione e di sviluppo a tutto campo non concentrandosi solo sul settore del turismo, ma sostenendo l'opportuna valorizzazione di tutte le vocazioni produttive del territorio regionale (organizzazioni sindacali, Confindustria)

SEZIONE 3 VERSO IL MODELLO DI COLLABORAZIONE A NETWORK

9 Le ipotesi scaturenti dalla rete degli stakeholder

Sulla base delle osservazioni raccolte dalla rete dei soggetti e attori territoriali e dei servizi per l'impiego è stato possibile pervenire ad un ulteriore livello di elaborazione che tiene conto degli elementi di scenario, delle intenzionalità degli attori, delle risorse e delle criticità, su cui sarà possibile avviare la costruzione effettiva degli ambiti e degli strumenti che caratterizzeranno l'impianto vero e proprio del modello di collaborazione.

In primo luogo va osservato che l'expertise in possesso delle APL e di altri attori privati di livello regionale e locale (es. Enti Bilaterali, Associazioni datoriali e Consulenti del lavoro), così come emerso dalle interviste, sembra rappresentare, ad una prima analisi, l'effettiva catena di valore aggiunto a cui possono,

ragionevolmente, agganciarsi le pratiche di collaborazione tra i Servizi pubblici e privati per il lavoro.

Tali pratiche non sembrano trovare, però, in ambito regionale - salvo rare eccezioni di livello provinciale[95]- forme diffuse ed omogenee di intervento e di sostegno e stentano a rappresentarsi come un insieme sistematico di comportamenti organizzativi in grado di definire linee di tendenza leggibili con sicurezza.

In questo contesto non occorre sviluppare la specializzazione tra i differenti fornitori su differenti target, quanto tenuto conto delle richieste, che provengono da più parti, di un maggiore coordinamento e di una più sviluppata integrazione di quanto già realizzato efficacemente da ognuno.

Peraltro, la rigida suddivisione tra i fornitori pubblici e privati veicolata esclusivamente da un approccio di specializzazione per target (già ipotizzata in numerosi studi e analisi), non appare, ad oggi, una soluzione completamente praticabile, se osservata attraverso le lenti di un mercato del lavoro regionale fortemente segnato dalla crisi e, di conseguenza, privo di un numero consistente di opportunità di lavoro intercettabili.

Semmai la stessa crisi tende a richiamare l'utilità di sviluppare nuove specializzazioni da parte di tutti gli attori in termini di arricchimento delle competenze necessarie al successo dell'intero processo di inserimento che va dall'accoglienza nei servizi, la profilatura dell'utente, il matching vero e proprio a partire dalle vacancies raccolte e disponibili, alla formazione e accompagnamento *on the job*.

Su queste competenze e con specifici target, può essere possibile costruire forme di collaborazione più avanzate fondate, ad esempio, su una remunerazione differenziata e crescente legata al risultato di placement (es. durata e/o forma contrattuale) per le APL alle quali vengono affidati compiti di collocamento e di ricollocazione.

Peraltro, come riportato da alcune interviste alle APL, la differenziazione tra target di utenza ad elevata qualificazione (APL/università) e bassa qualificazione (CPI) è spiegata, non tanto da genetiche specializzazioni e/o vocazioni organizzative quanto dal fatto che le APL rispondono, comunque, *hic et nunc* alle domande di prestazione che provengono dal mercato. Esse, cioè, senza particolari preclusioni, si dichiarano ampiamente disponibili a rivolgersi e specializzarsi, se necessario e

[95] Esperienze di Lecce e di Brindisi così riportate da alcuni responsabili delle APL coinvolti nell'indagine (vedi sopra).

profittevole, in relazione a tutti i target presenti nel mercato del lavoro pugliese, anche di quelli più svantaggiati.

Semmai, come sostenuto, la specializzazione appare piuttosto, come un esito di lungo periodo e come una naturale deriva organizzativa dovuta:

- alla tendenza a rivolgersi ai CPI, in quanto servizi pubblici, da parte di persone disoccupate e/o a basso reddito e con titolo di studio meno elevati;
- alla nota difficoltà dei target svantaggiati di pervenire alla formulazione stessa di richieste che vadano oltre la generica esigenza di trovare un lavoro, richieste più facilmente rappresentabili, per ragioni culturali e di missione, ai CPI. Tutto questo, stante anche la necessità di indicare con precisione per quale tipo di lavoro ci si candidi, qualora ci si rivolga alle agenzie private[96];
- alla difficoltà, più generale, di tutti gli operatori di pervenire ad una credibile profilatura dei disoccupati e/o dei destinatari che potenzierebbe (tempi e modalità di incontro) l'efficienza e l'efficacia del matching.

Inoltre, si può sostenere che, al di là della affermazione univoca di un modello di riferimento delle forme di collaborazione, che resta ancora più un'intenzione e un obiettivo tendenziale, lo scoglio da superare, così come sottolineato da tutti gli attori coinvolti nell'indagine di campo, rimane quello di percepire con sicurezza il regolatore pubblico, in relazione al target svantaggiati come:

- intenzionato/capace di stimolare l'innovazione di pratiche in capo ad altri attori (perlopiù privati);
- disposto a coinvolgere e ad attivare tali attori, a costi/condizioni "convenienti", non solo su pratiche di ricollocazione e/ o di reimpiego quanto, se non soprattutto, su pratiche diffuse di inserimento lavorativo sperimentate su nuovi target, che presuppongono un'ampia revisione e potenziamento delle competenze di agenzia su entrambi i versanti (le APL ma anche, se non soprattutto, i CPI).

Va da sé, che tutto questo sembra richiamare ad un impegno più calibrato e mirato da parte delle politiche regionali di sostegno all'occupazione dei target svantaggiati e/o molto svantaggiati, che porti ad una progressiva rimodulazione degli automatismi alla base della collaudata formula degli *incentivi all'assunzione* per le imprese[97].

---

[96] È evidente, come anche nei CPI, si assista allo sforzo di indirizzare le richieste verso un orizzonte che definisca profili ed esperienze lavorative (profilazione). Anzi, è proprio su questa competenza che si appuntano, come sostenuto, le richieste di cambiamento che vengono fatte ai CPI da parte delle APL e degli altri fornitori privati.

[97] Denominati più di recente Dote occupazionale nell' Avviso regionale di riferimento.

Essi, infatti, ancora oggi[98], in Regione, rischiano di inibire e, non di rado, di vanificare, l'enorme processo di trasformazione avviato con la riforma del mercato del lavoro. Ciò detto, esse potrebbero essere, altresì, indirettamente la riprova di una preferenza che i *policy makers*, del livello regionale, tendono ad accordare ad attività *a sportello*.

Esse appaiono più collaudate e semplici da promuovere[99], anche se, in ultima analisi deresponsabilizzanti la rete dei Servizi per il lavoro, soprattutto in relazione alla quota parte di lavoro personalizzato da svolgere con il singolo destinatario delle misure di politica attiva *face to face*.

Detto in altre parole, il ricorso costante alla scelta dello strumento incentivo potrebbe non favorire la rimodulazione delle competenze dei Servizi per il lavoro sia pubblici sia privati, che vengono, di fatto, *bypassati* da un processo che riguarda erogatore (Regione) e imprenditore[100].

Per quanto riguarda gli interventi rivolti ai soggetti svantaggiati o molto svantaggiati, l'assenza, tra le caratteristiche genetiche dei Servizi per il lavoro privati, di una cultura fondata sull'ancoraggio delle pratiche ai servizi di prossimità di natura sociale e orientati all'inclusione (i servizi sociali comunali e/o territoriali promossi dai Piani di Zona della L. 328) tende, in realtà, a scoraggiare l'adesione delle APL a percorsi rivolti a questi specifici target.

Le agenzie private andrebbero, su questo versante, informate, supportate ed accompagnate all'interno di una dinamica di natura reticolare a forte valenza pubblica che esplicitasse, oltre alle strategie mirate al sostegno al reddito da lavoro anche tutte le altre attività di sostegno per il singolo e il suo nucleo famigliare in un'ottica inclusiva, che non si limiti, quindi, al solo inserimento lavorativo di uno o più dei suoi membri (integrazione degli aiuti). In questo reticolo di aiuti, le Apl potrebbero certamente svolgere un ruolo di promozione e sostegno per quei target che avrebbero grazie all'inserimento lavorativo, anche di breve durata, una spinta di grande valore verso una più efficace promozione sociale.

---

[98] Cfr. POR PUGLIA - F.S.E. 2007/2013 - Ob. 1 Convergenza - approvato con Decisione C(2007)5767 del 21/11/2007 (2007IT051PO005) Asse II - Occupabilità: Avviso pubblico "dote occupazionale" - Impegno di spesa di 20.000.000 di euro rivolti a Lavoratori/lavoratrici disoccupati/e da almeno sei mesi Inoccupati/e Donne Immigrati Lavoratori disabili. La dote assunzionale sarà erogata per 2 anni consecutivi solo in caso di assunzione di lavoratori molto svantaggiati (lavoratori disoccupati da almeno 24 mesi).

[99] Laddove enfatizzano la dimensione burocratico- amministrativa del processo.

[100] Come sappiamo mancano studi sistematici sui vantaggi/svantaggi del ricorso a formule di incentivo come quelle di recente adottate dalla Regione che pratiche e strumenti consolidati e collaudati nel tempo in tutti i contesti regionali.

A suggerire come sostenibili e convenienti tali percorsi, catalogabili come di *inclusione sociale,* è chiamato *in primis* l'attore pubblico di livello regionale/locale. Esso può facilitare, infatti, un uso mirato di risorse pubbliche in ambiti, oggi, ritenuti innovativi, quali quelli basati su convenzioni tra agenzie private e pubbliche rivolte a specifici target, cosi come già ampiamente previsto, seppur, nei fatti, non realizzato dal d.gls 276/03 (art. 13)[101].

È pur vero, che le interviste realizzate, soprattutto quelle agli operatori e responsabili delle APL non hanno evidenziato la volontà/utilità di ricorrere agli strumenti e incentivi previsti dalla regolazione di ultima generazione sugli incentivi all'assunzione per le APL.

La sensazione è che qualsiasi impegno di natura contrattuale, anche se incentivata e anche se di breve e brevissimo periodo, sconti oggi il retaggio di una sfiducia molto significativa da parte di tutti gli operatori economici in relazione alla ripresa di un trend di crescita dell'occupazione.

La collaborazione tra i Servizi pubblici e privati per il lavoro è oggi facilitata, giova qui ricordarlo, anche dalla tendenziale convergenza dei processi di Autorizzazione (nazionale e regionale)[102] e di Accreditamento (regionale) che tendono a costruire (*ex novo* in molti casi) ma, soprattutto, ad allargare e potenziare il mercato dei fornitori di servizi a livello regionale e provinciale. L'accreditamento dei Servizi per il lavoro in Puglia, va comunque precisato, è un processo che sta vivendo un'accelerazione in questi mesi seppur i suoi esiti sono, ancora, tutti da verificare in un futuro, che non appare proprio immediato.

---

[101] Unica esperienza significativa in campo nazionale in merito ad una più completa applicazione dell'art. 13 il progetto realizzato in provincia di Verona per mezzo di una convenzione tra la Provincia stessa, la Società Consortile Lavoro & Società e Agenzie di Somministrazione del territorio (Umana, In Lavoro, Obiettivo Lavoro, Gi Group) ha avviato una forma sperimentale di integrazione pubblico/privato (come possibile espressione del funzionamento dell'Agenzia Sociale per il Lavoro) sulla base di una normativa sostanzialmente non applicata per quanto riferita esplicitamente a soggetti portatori di svantaggio. La sperimentazione, avviata ad aprile 2010, ha la durata di 2 anni e ha previsto l'assegnazione di una dote di sostegno al reddito per ogni beneficiario (1000 euro erogati tramite apposita procedura concordata con l'Inps, elemento questo di grande innovazione) trasformabile in incentivo aziendale in caso di assunzione di qualsiasi natura; la presenza di due figure chiave quali l'agente di sistema (case manager) e il tutor unico di accompagnamento (operatore unico del mercato del lavoro) sulla base anche di quanto delineato nel progetto è un altro degli elementi di innovazione del progetto.

[102] Su quelli regionali, peraltro tende a svilupparsi una riflessione giuridica su un loro superamento "*de facto*" stanti le aperture dovute all'ingresso di nuovi fornitori sostanzialmente improntate all'assenza di vincoli autorizzativi. Cfr. M. Marocco (2011), *Servizi per l'impiego e accreditamenti regionali,* Giuffrè, Roma

La normativa recente, inoltre, ha teso a facilitare l'ingresso nel mercato di altre fattispecie di intermediari/fornitori.

Essa spinge, ed è quanto emerge anche dalle nostre interviste, in direzione dello sviluppo di un modello reticolare a *forte regia pubblica* dove l'elemento strategico è insito nella qualità del network di relazioni, piuttosto che nella dipendenza/indipendenza dei privati dall'attore pubblico (modello collaborativo e/o complementare).

In altre parole, il modello che può essere tratteggiato tenderebbe a favorire il superamento della centralità accordata alla natura della collaborazione (*chi governa chi* tra pubblico e privato), ridefinendo una nuova complessità fatta, non tanto e non solo di collaborazione tra pubblico e privato, in qualche modo data per scontata, quanto di integrazione di pratiche, di specializzazioni di *mission* (si pensi a Istituti superiori, Enti Bilaterali, Fondazione dei Consulenti), di pubblici intercettati e di competenze di attuazione favoriti, si sostiene, dall'auspicabile regia pubblica (modello complementare).

Viene, in questa prospettiva, più o meno volontariamente, data grande enfasi allo sforzo di darsi nuove regole comuni a partire dal diritto/dovere di tutti a sostenere lo sviluppo regionale sullo specifico versante del miglioramento del funzionamento dei mercati del lavoro locali e regionale. In questo percorso il *network* non è solo una modalità di collaborazione ma si rappresenta come una vera e propria formula/strategia attuativa.

Non vi è dubbio che il network appare, altresì, come punto di approdo naturale in considerazione della ibridazione in atto di culture organizzative, storia pregressa, obiettivi di missione, caratteristiche professionali degli operatori di un numero cosi rilevante di attori coinvolti, per la prima volta insieme, nel matching tra domanda e offerta di lavoro a livello locale e regionale.

A partire dalla possibilità per tutti i fornitori di svolgere un ruolo analogo, e per certi versi ridondante e competitivo, atto ad offrire, cioè, sempre maggiori opportunità di inserimento lavorativo a pubblici differenziati per caratteristiche biografiche e fabbisogni individuali, l'elemento strategico che emerge appare, quindi, la costruzione del network pubblico/privato con caratteristiche nuove derivanti, soprattutto, dalle specializzazioni d'agenzia e dai pubblici di riferimento, che diventano una risorsa e una diversità sulle quali investire.

La richiesta che è venuta da tutti gli interlocutori è, non a caso, quella di dare maggiore credibilità e indirizzo alla collaborazione già parzialmente in atto

all'interno delle comuni attività svolte a livello territoriale, considerata tanto scontata quanto necessaria.

Se bassa, infatti, appare la tensione verso la definizione e l'utilità concreta di uno specifico modello organizzativo da preferire[103], quello che viene richiesto, in maniera sostanzialmente diffusa da tutti gli interlocutori, può essere ricercato ne :

- il potenziamento dei sistemi informativi sulla domanda e sull'offerta di lavoro all'interno dei bacini territoriali regionali e sub-regionali. Tali sistemi informativi vengono considerati, tendenzialmente, beni comuni e non ad esclusivo appannaggio dell'attore pubblico. Essi devono poter essere disponibili, a determinate condizioni di accesso e di utilizzo, per tutti gli attori dello scenario, indipendentemente dalla loro natura.
- Il potenziamento degli ambiti/strumenti di intercettazione e profilatura dell'offerta di lavoro realizzati attraverso una evoluzione dei servizi di accoglienza, orientamento, *assessment*, accompagnamento, formazione, a vario titolo e secondo differenti modalità, già disponibili presso ognuno dei fornitori.

  Su questo versante viene da tutti invocata, seppur con differenti sfumature dovute alla posizione occupata nella rete degli attuatori, una sostanziale evoluzione e specializzazione della regia pubblica[104].

  Tale regia dovrebbe potersi esercitare:

  - nel pieno sviluppo del potenziale strategico delle politiche regionali per il lavoro attraverso una più precisa definizione delle linee possibili dello sviluppo economico regionale (bacini di sviluppo, vocazioni professionali, capitale umano), peraltro, già ampiamente annunciate nel Piano per il Lavoro;
  - nella (non più rinviabile) maturazione delle competenze d'agenzia nei percorsi di orientamento e profilatura dell'utenza, da svolgersi, prevalentemente e come richiesto dalla maggioranza degli interlocutori, nelle strutture pubbliche (CPI)[105], seppur attraverso collaborazioni (alcune delle quali già positivamente avviate) con gli altri attori. Tale maturazione va orientata verso la crescita dell'autorevolezza dei CPI come collettori *di prossimità* delle opportunità e

[103] sul quale il dibattito, al di là di alcuni elementi comuni, delinea uno scenario mobile ma privo di colli di bottiglia ineliminabili

[104] La tensione verso forme di cambiamento di questa natura coincide con l'esigenza di arrivare in tempi brevi all'accreditamento dei servizi per il lavoro vero e proprio processo di messa a valore e di omogeneizzazione delle potenzialità dei servizi territoriali già esistenti. Resta, comunque, da stabilire, il valore da dare e il rapporto da instaurare, tra i futuri servizi accreditati e i nodi autorizzati della Rete per il lavoro (vedi avanti) che non necessariamente tenderanno a coincidere.

[105] Anche se non mancano esperienze in cui questo compito sia stato assolto presso le Agenzie private con fondi Formatemp (formazione di base).

come promotori, a tutto campo, della crescita generalizzata del numero di utenti, si spera sempre crescente, che sono potenzialmente intercettabili dai Servizi per il lavoro.

- Il sostanziale rinnovamento delle strategie di analisi e di ricerca sulla domanda di lavoro e degli strumenti di conoscenza sui fabbisogni formativi e lavorativi (analisi dei fabbisogni professionali, osservatori del mercato del lavoro, studi di settore per implementazione di vocazioni e specializzazioni). Questo processo può opportunamente alimentarsi di nuove collaborazioni tra differenti attori *portatori di conoscenza,* oltre che di interessi. Ai vari livelli questo ruolo/competenza sembra essere disponibile e utilizzabile, *in nuce*, per gran parte degli attori. Esso spinge, a guardar bene, in direzione di un riposizionamento e un rafforzamento di alcune vocazioni già presenti e distribuite nel profilo di missione. Pensiamo:
  - all'implementazione e alla valorizzazione delle attività degli Osservatori Provinciali del mercato del lavoro e delle potenzialità previsionali presenti nel sistema delle Comunicazioni Obbligatorie, se opportunamente intercettate e valorizzate;
  - al coinvolgimento del sistema delle Camere di Commercio nella funzione di sensore evoluto dei fabbisogni formativi aziendali attraverso la costruzione di opportuni sistemi di rilevazione di natura locale (a modello delle indagini Excelsior, ad oggi di natura solo campionaria). Tale coinvolgimento può essere allargato alle organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative (Confindustria, Confartgianato, Confcommercio, etc.) a livello regionale;
  - alla valorizzazione delle competenze di ricerca del sistema universitario regionale e del suo specifico contributo nella puntuale definizione degli ambiti e degli indicatori relativi alle potenzialità economiche e le specializzazioni territoriali;
  - ad un utilizzo mirato e comune di quanto *scoperto* e raccolto dalle APL nella loro ordinaria attività di scouting e di raccolta vacancies presso le imprese del territorio ;
  - al coinvolgimento degli Enti Biliaterali nel loro ruolo di raccolta e selezione dei fabbisogni professionali emergenti nell'ottica della semplificazione dei fabbisogni stessi che faciliti una ristrutturazione mirata ed efficiente (vedi avanti) del sistema della formazione professionale regionale. Su questo versante, il contributo più grande può venire da una ripresa, è quanto ci suggeriscono alcuni responsabili di tali strutture, del dibattito sul *core* delle

competenze di base e trasversali comuni ai lavori, nell'ottica di una più mirata costruzione (a livello base e specialistico) del catalogo regionale dell'offerta formativa. A partire, cioè, dall'analisi dei fabbisogni di categoria si potrebbe arrivare, è quanto si sostiene, al dettaglio necessario ad evitare ridondanze e dannose duplicazioni dell'offerta di formazione di base e specialistica;

- ad una evoluzione del sistema degli Enti di formazione in direzione di una migliore taratura dell'offerta di corsi di formazione e degli strumenti di tutoraggio e di accompagnamento al lavoro e nel lavoro. Oggi partiamo, si sostiene, da una situazione estremamente critica che si alimenta della crisi occupazionale del settore. Tale *crisi di identità* si riverbera in una modalità non governata di allargamento a macchia d'olio dell'offerta di formazione di base e specialistica. A riprova di questo va detto come, ad esempio, l'elenco di organismi autorizzati all'erogazione di interventi formativi rivolti ai beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga conti ben 104 organismi, che hanno proposto 1189 corsi, per 6687 edizioni. Decisamente un numero elevato se si considera come, su di un altro versante cl'avviso per il finanziamento della formazione rivolto ai lavoratori somministrati abbia faticato non poco a decollare per la difficoltà di intercettare i destinatari. Seppur non si tratta di ambiti coincidenti o sovrapponibili, il problema che sembra emergere con forza, è evidenziato dalla difficoltà del sistema della formazione professionale regionale, nel suo complesso, a pervenire ad una taratura mirata della offerta di formazione e a superare la scarsa capacità di intercettare adeguatamente la domanda di formazione proveniente dalla imprese e da singoli lavoratori. Appare evidente come, a specchio, tale taratura possa avvalersi della crescita generalizzata del grado di conoscenza delle linee di sviluppo del capitale umano a livello regionale e locale
- al ruolo strategico svolto dagli istituti superiori come sostenitori di efficaci strategie di orientamento scolastico e formativo e potenziali promotori preso gli studenti di atteggiamenti proattivi verso l'indipendenza, l'autonomia e l'imprenditorialità, atteggiamenti da sviluppare opportunamente

Infine, sul versante della formazione le poche e forse, per questo, ancora poco significative esperienze di formazione di base, finanziate da Formatemp (vedi Bari) individuano un versante di collaborazione *in fieri* positivo e tutto da scandagliare. A rendere il percorso, per certi versi, accidentato contribuiscono, da una parte, le peculiarità di cui si è detto del sistema formativo pugliese, dall'altro il ritardo di

conoscenza e la sostanziale assenza di *sensori* significativi, in relazione ai fabbisogni formativi aziendali e, più in generale locali. Come è ampiamente noto, questo ritardo enfatizza la costruzione di per sé possibile, ma non per questo efficace di un sistema di formazione trainato dall'offerta e non dalla domanda di formazione che ha ingenti risorse a disposizione sei si pensa all'integrazione possibile dei Fondi Interprofessionali, delle risorse di Formatemp, risorse FSE ma ha il respiro corto:

- in relazione alla componente strategica dell'investimento, cioè verso quali direzioni e in quali aree a partire dalle direttrici individuate dello sviluppo economico regionale),
- in relazione alla componente "tecnica" ,cioè su quali professioni/professionalità investire e su quali forme di organizzazione del lavoro e della produzione lavorare ai vari livelli.

Va da sé che questo conferisca al processo un effetto centrifugo che tende a concentra le politiche formative sui livelli *bassi* (despecializzati) delle attività di primo orientamento sostanzialmente di natura preliminare e sui livelli *alti*, le specializzazioni, che soffrono di una incertezza del placement, incertezza ritenuta, ancora oggi, particolarmente significativa. Nel mezzo resta la formazione specialistica che soffre a sua volta, come osservato in precedenza, di una difficoltà di rapportarsi in maniera coerente e credibile al proprio target di riferimento.

Per quanto, quindi, il richiamo all'analisi del fabbisogno delle imprese, la crescita del capitale umano possano apparire, in molti contesti di analisi richiami retorici non vi è dubbio che l'avvio rapido, soprattutto in questa fase di crisi, di un processo di rinnovamento delle conoscenze e dei percorsi sul versante dell'analisi dei fabbisogni di competenze territoriali è un altro degli elementi strategici da richiamare. Lungi dall'identificare due piste di lavoro indipendenti e temporalmente non coincidenti (prima conoscenza e poi promozione di lavoro) richiamiamo qui, infine, il convincimento che traspare dalla consapevolezza dei nostri interlocutori sulla necessità di coniugare la costruzione di nuove basi conoscitive con lo sviluppo e la promozione di strumenti innovativi che, senza pregiudizi e preclusioni, favoriscano la sperimentazione e la messa a regime di forme di collaborazione efficaci e capaci di sviluppare le potenzialità di cui, seppur solo *in nuce*, il contesto economico sociale appare ampiamente dotato.

Box. N 1 Uno sguardo alle nuove opportunità regolative

Le modifiche apportate alle regole del mercato del lavoro in relazione ai soggetti autorizzati nonchè le modifiche inerenti le forme di incentivazione per le APL in relazione al collocamento dei soggetti svantaggiati sono contenute in un complesso di norme che vanno ad rivedere e ad integrare quanto previsto dal decreto legislativo 267/2003. Esse sono la legge 4 novembre 2010 n. 183, il cosiddetto collegato lavoro, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, la legge n. 111 del 15 luglio 2011 In primis viene sostituito l'art 6 del decreto 276/03 introducendo nuovi attori nel mercato del lavoro:

> *Art. 29 Liberalizzazione del collocamento e dei servizi 1. L'articolo 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, è sostituito dal seguente: "Art. 6 (Regimi particolari di autorizzazione) - 1. Sono autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione: a) gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che rendano pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti all'ultimo anno di corso e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio; b) le università, pubbliche e private, e i consorzi universitari, a condizione che rendano pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti dalla data di immatricolazione e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio; c) i comuni, singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, e le camere di commercio; d) le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate; e) i patronati, gli enti bilaterali e le associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità; f) i gestori di siti internet a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che rendano pubblici sul sito medesimo i dati identificativi del legale rappresentante; 2. L'ordine nazionale dei consulenti del lavoro può chiedere l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale di attività di intermediazione. L'iscrizione è subordinata al rispetto dei requisiti di cui alle lettere c), d), e), f), g) di cui all'articolo 5, comma 1.*

Quanto previsto, invece, dall'art. 13 del dgls 276/03 *(Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato)* che è la parte che più interviene a supporto del nostro ragionamento sui modelli di collaborazione quanto previsto in passato da tale articolo viene oggi esteso oltre che alla categoria dei lavoratori in mobilità, anche a tutti quelli che sono definiti lavoratori svantaggiati nel Regolamento n. 800/2008 della Commissione europea del 6 agosto 2008 che definisce in maniera molto flessibile un ampio campo di applicazione. L'intervento del legislatore, su questo versante sembra essere dettato dalla difficoltà con la quale le Regioni hanno preceduto alla emanazione di propri strumenti regolativi (autorizzazioni regionali e accreditamenti). Ad anticiparne gli effetti era già intervenuto il c.d. Pacchetto sulla

competitività (legge 14 maggio 2005, n. 80), attraverso il quale veniva data immediata operatività ad un sistema che stentava a dare risposte adeguate nelle politiche di inserimento dei lavoratori svantaggiati. Quanto contenuto in quel provvedimento, oggi, viene parzialmente rivisto transitando da una spinta verso una completa de-regolazione del mercato dei servizi ad una (progressiva) costruzione di due canali paralleli in relazione ai due più importanti sistemi premiali previsti per gli operatori privati. All'interno di uno di essi è fatto, non a caso, esplicito richiamo ad un istituto di natura convenzionale (es. Agenzia sociale) che però risulta, tranne che per le esperienze di Veneto, Friuli Venezia Giulia e Marche non ancora disciplinato. Più da vicino questo sistema di convenienze agisce su due versanti/regimi- Il primo riguarda appunto l'assunzione di cytutti coloro che rientrano nella generale nozione di lavoratore svantaggiato(articolo 13 dgls 276/03 , comma 1, lettera *a*) consiste nella possibilità, in deroga al regime generale della somministrazione, di corrispondere al lavoratore un salario inferiore a quello cui hanno diritto i lavoratori dipendenti dall'utlizzatoreche svolgono le stesse mansioni.

L'incentivo è riconosciuto solo ove l'agenzia rispetti le seguenti condizioni:

- stipuli "un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro";

- assicuri la presenza di "interventi formativi idonei";

- coinvolga un "tutore con adeguate competenze e professionalità";

- assuma il lavoratore "con contratto di una durata non inferiore a sei mesi" (68).

Si tratta di obblighi in qualche modo già previsti dall'art. *55* in relazione alla necessità di sostenere il percorso di miglioramento dell'occupabilità del soggetto svantaggiato. Giova qui richiamare, appunto, come tale istituto viene fondato sulla stipula di una apposita convenzione "con i comuni, le province, le regioni ovvero con le agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali". Come per le Agenzie sociali, la regia pubblica dell'intervento appare, quindi, come un valore imprescindibile e questo spinge in direzione del potenziamento di una relazione di cooperazione se non di vera e propria complementarietà del rapporto di collaborazione. Tale rapporto, comunque, sembra essere stimolato e difeso dalla vera e propria imposizione di un momento negoziale di composizione degli interessi dalle parti pubbliche e private. È, infatti, lo strumento della convenzione a richiamare l'agenzia per il lavoro provata allo svolgimento di un servizio che deve essere, comunque, considerato alla stregua di un servizio pubblico

Il secondo regime premiale (articolo 13, comma 1, lettera *b*) riguarda l'assunzione da parte dell'agenzia di lavoro di soggetti che non solo rientrino nella più generale categoria di lavoratore svantaggiato, ma che siano anche titolari di trattamenti previdenziali e/o assistenziali, erogati in ragione dello stato di disoccupazione o di inoccupazione. In tal caso è previsto che le agenzie, per un periodo massimo di 12 mesi, beneficino della possibilità di "determinare […] il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità o di mobilità, indennità di disoccupazione o inoccupazione". Inoltre le stesse agenzie potranno detrarre "dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale". In altre

parole, mentre il lavoratore continua a ricevere la prestazione previdenziale o assistenziale di cui è beneficiario, l'agenzia lo retribuisce portando *in detrazione* quanto versato dallo Stato a titolo di indennità o sussidio e, nei confronti dell'Inps, quanto riconosciuto in termini di contribuzione figurativa. Va da sé che, laddove può essere prevista la cumulabilità con il regime precedentemente previsto questo istituto si definisce come un sostanzioso incentivo economico alle Agenzie nell'ottica di una accelerazione della loro partecipazione a meccanismi e processi di natura collaborativa/cooperativa. È, altresì, interessante notare come, nonostante la fruibilità significativa dell'istituto esso non sia, nei fatti, decollato a testimoniare, nel concreto, il noto ritardo di collaborazione tra attori pubblici e privati.

In coerenza con quanto annunciato nel **Piano triennale del lavoro**, approvato il 30 luglio 2010, gli interventi ora descritti sembrano essere indirizzati ad ampliare la platea dei soggetti autorizzati nell'intento di far "emergere" e regolarizzare alcuni canali informali. È questo il caso soprattutto dei gestori di siti Internet – ma anche delle società di servizio collegate con le organizzazioni datoriali e sindacali, nonché dei patronati – ora autorizzati *ex lege* allo svolgimento della intermediazione, e vale a dire senza la necessità di sottoporsi ad una procedura amministrativa. Quest'ultima misura, del resto, rientra in una generalizzata operazione di semplificazione amministrativa, al fine di per così dire, abbassare le *barriere di ingresso* al mercato dei soggetti che già beneficiavano di un particolare regime di favore (Scuole, Università, associazioni datoriali e sindacali, Comuni), i quali, tutti, possono ora accedere al mercato sulla base di una mera procedura di registrazione, senza più la necessità di sottoporsi ad un controllo amministrativo preventivo ministeriale (cd. liberalizzazione del collocamento).

Appendice

- Lo scenario del lavoro interinale. Alcuni dati nazionali, regionali, provinciali
- La formazione finanziata da Formatemp
- La traccia di intervista

1. Lo scenario del lavoro interinale. Alcuni dati nazionali, regionali, provinciali

I dati che seguono hanno il solo scopo di contribuire a delineare una fotografia di dettaglio sull'andamento del fenomeno del lavoro interinale a livello nazionale regionale e provinciale.

Come è noto a seguito dalla caduta verticale delle missioni avvenuta a partire dal II trimestre del 2008[106] si è assistito ad una ripresa che solo in tempi più recenti sta riportando il peso relativo del lavor interinale ai livelli pre crisi.

La tabella 1 descrive in maniera sintetica gli indicatori relativi agli andamenti del settore attraverso una comparazione dei dati di flusso per il periodo 2008 – 2011. La variazione positiva +12% tra il II trimestre 2010 e il secondo trimestre 2011 non riesce a compensare completamente la grave perdita registratasi negli anni 2008 e 2009.

Tab.1 Indicatori lavoro interinale - dati II trimestre 2011-2008

	II trimestre 2008	II trimestre 2009	II trimestre 2010	II trimestre 2011	Var.% II trim. 2009-2008	Var.% II trim. 2010-2009	Var. % II trim. 2011-2008	Var. % II trim. 2011-2010
Assicurati netti Inail	327.366	200.877	237.262	288.442	-38,6	22,4	-11,9	17,3
Missioni avviate	314.397	206.213	253.115	282.681	-34,4	28,7	-10,1	6,5
Equivalenti Full time	230.059	134.576	162.561	201.672	-41,5	24,7	-12,3	20,2
Nuovi ingressi	17.712	7.278	9.258	11.502	-58,9	34,2	-35,1	17,8
Cessazioni	301.558	201.598	235.390	310.823	-33,1	20,5	3,1	28,0
Durata Missione (media giornate	46,1	41,1	40,5	44,9	-10,8	-3,2	-2,6	12,8
Saldo avviamenti-	12.839	4.615	17.725	-28.142	-64,1	387,2	-319,2	-225,2

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp -Il lavoro interinale nel primo trimestre 2011 attraverso i dati INAIL

Come possiamo facilmente notare (Tab. 2) la ripresa è dovuta alla ripartenza significativa del solo settore manifatturiero l'unico che inverte significativamente il proprio andamento che diventa positivo (6,5).

[106] Nel III trimestre del 2008, infatti, si è avuto un primo calo del 4,6% delle missioni avviate, che ha raggiunto un picco in negativo nel I trimestre del 2009 (-41,3%), la tendenza si inverte solo nel IV trimestre del 2009, quando si registra un incremento del 2,0% delle stesse, che continuano ad aumentare nel 2010 (+22,7% nel II trimestre del 2010); cfr. Ebitemp-Osservatorio Centro Studi, Il lavoro interinale nel secondo trimestre 2010 attraverso i Dati INAIL, Novembre

Tab. 2. Distribuzione dei lavoratori interinali equivalenti a tempo pieno per settore produttivo - II trimestre 2010-2011

	II trim. 2010	II trim. 2011	differenza in punti
Agricoltura, pesca, altri	0,3	0,5	0,2
Alberghi, ristoranti	3,6	3,1	-0,5
Commercio	11,0	10,0	-1,0
Costruzioni	3,0	3,1	0,1
Credito, servizi alle imprese	19,5	17,6	-1,8
Elettricità, gas acqua	0,8	0,7	-0,1
Industria manifatturiera	46,6	53,1	6,5
Pubblica Amm., sanità, istruzione	12,1	8,8	-3,2
Trasporti	3,1	2,9	-0,2
Totale complessivo	100,0	100,0	-

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp -Il lavoro interinale nel primo trimestre 2011 attraverso i dati INAIL

Tale ripresa ha coinvolto tutte le regioni d'Italia tranne la Basilicata e la Calabria che evidenziano ancora un pesante trend negativo. La Puglia è, in assoluto, come mostrato dalla tab. 3, la regione del Sud che evidenzia il più elevato tasso di crescita (+ 15,6).

Tab. 3 Occupati interinali (assicurati netti INAIL) per Regione. – Vari segmenti temporali – Anni 2009 - 2010

Regione	IV trim. 2009	IV trim. 2010	Var %	I trim 2010	I trim 2011	Var. %
Abruzzo	5.291	6.402	21,00%	7.158	8.474	18,40%
Basilicata	805	660	-18,00%	1.229	1.040	-15,40%
Calabria	1.224	1.002	-18,20%	1.619	1.311	-19,00%
Campania	5.685	6.439	13,30%	8.019	8.793	9,70%
Emilia Romagna	14.643	19.816	35,30%	21.296	27.557	29,40%
Friuli V. G.	3.120	4.944	58,50%	4.644	7.025	51,30%
Lazio	14.154	14.746	4,20%	18.873	19.618	3,90%
Liguria	2.828	3.038	7,40%	4.010	4.362	8,80%
Lombardia	43.322	54.043	24,70%	63.169	77.001	21,90%
Marche	3.346	4.761	42,30%	4.819	6.802	41,10%
Molise	524	558	6,60%	693	711	2,60%
Piemonte	17.167	22.948	33,70%	24.158	31.791	31,60%
Puglia	3.679	4.111	11,80%	5.178	5.988	15,60%
Sardegna	2.413	2.599	7,70%	3.100	3.530	13,90%
Sicilia	2.344	2.502	6,70%	3.344	3.631	8,60%
Toscana	8.391	9.406	12,10%	12.166	13.463	10,70%
Tr Alto Adige	1.525	2.087	36,80%	2.818	3.312	17,50%
Umbria	1.129	1.546	37,00%	1.544	2.190	41,80%
Valle d'Aosta	559	606	8,50%	731	735	0,50%
Veneto	13.959	20.638	47,80%	23.043	31.399	36,30%
Totale	146.107	182.852	25,10%	211.611	258.733	22,30%

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp -Il lavoro interinale nel primo trimestre 2011 attraverso i dati INAIL

Il trend positivo evidenziato conserva caratteristiche non troppo dissimili anche se osservata dal versante dei posti di lavoro equivalenti a tempo pieno. Il dato però se ci informa come una parte della crescita riguarda missioni di durata più breve (11,8% su 15,6%).

Tab 4 Equivalenti a tempo pieno per Regione - I trimestre 2010 - 2011

Abruzzo	5.291	6.402	21,00%
Basilicata	805	660	-18,00%
Calabria	1.224	1.002	-18,20%
Campania	5.685	6.439	13,30%
Emilia Romagna	14.643	19.816	35,30%
Friuli	3.120	4.944	58,50%
Lazio	14.154	14.746	4,20%
Liguria	2.828	3.038	7,40%
Lombardia	43.322	54.043	24,70%
Marche	3.346	4.761	42,30%
Molise	524	558	6,60%
Piemonte	17.167	22.948	33,70%
Puglia	3.679	4.111	11,80%
Sardegna	2.413	2.599	7,70%
Sicilia	2.344	2.502	6,70%
Toscana	8.391	9.406	12,10%
Trentino Alto Adige	1.525	2.087	36,80%
Umbria	1.129	1.546	37,00%
Valle d'Aosta	559	606	8,50%
Veneto	13.959	20.638	47,80%

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp Rapporto di attività 2010/2011

2. La formazione finanziata da Formatemp

Passando, invece, al versante della formazione finanziata con i fondi Formatemp, le tabelle che seguono descrivono in maniera dettagliata le caratteristiche di tale dell'investimento in tutto il territorio nazionale. La possibile comparazione con le altre regioni italiane consente un utile ed efficace pesatura degli indicatori in relazione all'esperienza pugliese. La tab 5 riporta la spesa in Euro per ogni regione suddivisa per le tre tipologie formative prevalenti previste dal Fondo.

Tab. 5 Investimenti Formatemp – Euro 2010 [107]

	Base	Professionale	On thejob	Orientamento	Totale
Abruzzo	313.797	2.506.381	467.854	13.300	3.301.331
Basilicata	23.124	924.733	62.446		1.010.303
Calabria	53.973	251.061	45.700	56.100	406.834
Campania	968.453	8.720.405	359.802	700	10.049.360
Emilia Romagna	998.810	5.995.822	1.026.069	51.050	8.071.751
Friuli	240.612	2.119.724	364.668	72.000	2.797.005
Lazio	552.725	7.609.043	310.198	131.800	8.603.765
Liguria	34.100	1.422.273	110.451	8.250	1.575.074
Lombardia	1.986.299	21.301.925	1.875.303	193.969	25.357.497
Marche	299.514	2.721.437	256.500	39.697	3.331.147
Molise	16.754	55.164	13.684		85.602
Piemonte	671.057	10.554.191	1.088.197	137.750	12.451.194
Puglia	169.438	3.089.159	286.014	232.050	3.776.661
Sardegna	114.182	1.962.369	45.296		2.121.847
Sicilia	237.742	3.836.937	200.410		4.275.089
Toscana	499.671	3.728.706	483.224	45.156	4.756.757
Trentino Alto Adige	4.206	658.259	174.285	700	837.450
Umbria	237.618	1.264.619	73.008	4.200	1.579.446
Valle d'Aosta	17.654	287.788	43.328		348.770
Veneto	671.969	9.666.030	1.028.156	320.851	11.687.006
Estero		51.840			51.840
Totale complessivo	8.111.698	88.727.866	8.314.591	1.307.572	106.461.727

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp Rapporto di attività 2010/2011

[107] L'attività promossa da FORMA.TEMP, come è noto, si articola in quattro tipologie formative: i) la formazione di Base, costituita da programmi di breve durata, riferiti a competenze trasversali "spendibili" in ogni contesto lavorativo, ma, allo stesso tempo, finalizzata a fornire gli strumenti per la successiva acquisizione di competenze professionali più specifiche; ii) la Formazione Professionale, è finalizzata principalmente all'inserimento al lavoro e viene programmata in stretto collegamento con le opportunità di attivazione di contratti di lavoro in somministrazione. È strettamente mirata all'apprendimento di competenze tecniche e professionali, spendibili nel mondo del lavoro in somministrazione; iii) la Formazione On the Job è finalizzata ad "accompagnare" i lavoratori temporanei nella prima fase di inserimento lavorativo attraverso l'affiancamento di un tutor interno all'impresa utilizzatrice, iv) la Formazione Continua consiste nel finanziamento, da parte di FORMA.TEMP , di percorsi formativi a domanda individuale, con la modalità del voucher. Il voucher formativo è un "bonus" che permette ai lavoratori di accedere ad un corso di formazione da loro individuato.

Tab. 6 Numero di allievi per regione e tipologia formativa - Anno 2010

	Base	Professionale	On thejob	Orientamento	Totale
Abruzzo	1027	1928	809	448	4212
Basilicata	111	648	131		890
Calabria	126	285	122	298	831
Campania	1881	6560	620	38	9099
Emilia Romagna	3090	5904	1668	662	11324
Friuli	1222	1929	630	994	4775
Lazio	1677	6079	517	3494	11767
Liguria	129	1228	190	34	1581
Lombardia	6197	15183	3070	5596	30046
Marche	1453	1876	441	470	4240
Molise	47	118	19		184
Piemonte	2172	8823	1854	3639	16488
Puglia	**505**	**3617**	**583**	**4737**	**9442**
Sardegna	228	1164	73		1465
Sicilia	509	3659	363		4531
Toscana	1670	4486	749	1432	8337
Tr Alto Adige	61	821	233	15	1130
Umbria	540	868	138	120	1676
Valle d'Aosta	39	293	65		397
Veneto	2322	78'2	1678	3944	15746
Estero		30			30
Totale	25006	73311	13953	25921	138191

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp Rapporto di attività 2010/2011

Al di là dell'ammontare della spesa in relazione alla quale non è possibile pervenire ad un giudizio di adeguatezza (mancando parametri di riferimento sufficienti per una opportuna pesatura della spesa in relazione alla domanda o più in generale al fabbisogno), il dato che emerge è quello del al numero elevato di lavoratori coinvolti in relazione alla spesa. Il dato, come è possibile notare, è alimentato da un numero molto consistente di destinatari delle attività di orientamento. La tab. 7 presenta invece un dato in parte incongruente in relazione al numero delle ore erogate per tipologia formativa che non appaiono coerenti con il dato della tab. 6.

Tab. 7 Numero ore erogate per Regione e tipologia formativa - Anno 2010

	Base	Professionale	On thejob	Orientamento	Totale
Abruzzo	2231	16706	19353	55	38345
Basilicata	164	3543	2478		6185
Calabria	373	1094	1788	172	3427
Campania	7201	41923	14307	3	63434
Emilia Romagna	7584	29039	44556	203	81382
Friuli	2202	9436	15401	226	27265
Lazio	3972	36865	12409	314	53560
Liguria	264	6787	4312	30	11393
Lombardia	16174	120741	80723	862	218500
Marche	2404	12378	10520	190	25492
Molise	200	252	622		1074
Piemonte	5881	55518	45840	418	107657
Puglia	1180	16936	10976	844	29936
Sardegna	1296	9643	1960		12899
Sicilia	1631	17692	7700		27023
Toscana	4060	18917	20660	300	43937
Trentina Alto Adige	38	2543	7776	3	10360
Umbria	1821	5780	3080	12	10693
Valle d'Aosta	122	1619	1588		3329
Veneto	5438	41941	42984	1045	91408
Totale	64236	449593	349085	4677	867299

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp Rapporto di attività 2010/2011

In relazione alla formazione continua che viene effettuata con la formula *on demand* da parte di singoli lavoratori va, invece, evidenziata una significativa caduta della domanda in netta controtendenza con le altre Regioni italiane che evidenziano un trend di crescita, in alcuni casi, molto consistente. Si tratta, però, di numeri molto contenuti in relazione alle potenzialità dello strumento e alla forza di trascinamento delle altre tipologie formative messe in campo.

Tab 8 Formazione continua 2009 – 2010 – 2011 – numero allevi e risorse impiegate

	Richieste (numero Allievi)			Risorse impiegate (euro)		
Regioni	**2009**	**2010**	**variazione 2009/10**	**2009**	**2010**	**variazione 2009/10**
Abruzzo	78	51	-34,6%	75.400	101.200	34,2%
Basilicata	27	25	-7,4%	71.648	53.427	-25,4%
Calabria		6			9.600	
Campania	166	95	-42,8%	557.120	424.700	-23,8%
Emilia Romagna	100	117	17,0%	163.060	206.110	26,4%
Friuli V. G.	36	35	-2,8%	32.400	75.600	133,3%
Lazio	140	90	-35,7%	234.640	195.400	-16,7%
Liguria	2	9	350,0%	3.040	23.840	684,2%
Lombardia	88	350	297,7%	200.018	718.484	259,2%
Marche	83	45	-45,8%	82.040	78.880	-3,9%
Molise	12	15	25,0%	15.000	33.840	125,6%
Piemonte	64	138	115,6%	103.000	242.080	135,0%
Puglia	**83**	**41**	**-50,6%**	**201.812**	**122.080**	**-39,5%**
Sardegna	22	29	31,8%	69.400	89.280	28,6%
Sicilia	78	42	-46,2%	129.300	124.200	-3,9%
Toscana	41	81	97,6%	49.327	110.670	124,4%
Trentino A.A	2	18	800,0%	3.200	34.960	992,5%
Umbria	17	22	29,4%	31.740	79.000	148,9%
Valle d'Aosta						
Veneto	94	150	59,6%	165.500	251.980	52,3%
Totale	**1.133**	**1.359**	**19,9%**	**2.187.647**	**2.975.331**	**36,0%**

Nella Tabella mancano le informazioni sulla Valle d'Aosta che non ha presentato progetti. (Bdg non speso € 24.669.)

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp Rapporto di attività 2010/2011

A concludere questa breve analisi le informazioni sul costo medio allievo (tab. 9) decisamente tra i più contenuti in Italia. Questo dato, però, è ottenuto da un valore medio trascinato verso il basso dal costo molto delle attività di orientamento che sono state invece, in proporzione, molto consistenti.

Tab. 9 Costo medio per allievo per regione e tipologia formativa, euro Anno 2010

	Base	Professionale	Onthejob	Orientamento	Totale
Abruzzo	305,5	1.300,00	579	29,7	784
Basilicata	208,3	1.427,10	476,7		1.135,20
Calabria	428,4	880,9	374,6	188,3	489,6
Campania	514,9	1.329,30	580,3	18,4	1.104,40
Emilia Romagna	323,2	1.015,60	615,1	77,1	712,8
Friuli	196,9	1.098,90	578,8	72,4	585,8
Lazio	329,6	1.251,70	600	37,7	731,2
Liguria	264,3	1.158,20	581,3	242,6	996,3
Lombardia	320,5	1.403,00	610,8	34,7	844
Marche	206,1	1.450,70	579,6	84,5	782,1
Molise	356,5	467,5	720,2		465,2
Piemonte	309	1.196,20	587,1	37,9	755,2
Puglia	**335,5**	**854,1**	**490,6**	**49**	**400**
Sardegna	500,8	1.685,90	620,5		1.448,40
Sicilia	467,1	1.048,60	552,1		943,5
Toscana	299,2	831,2	645,2	31,5	570,6
Trentina Alto Adige	69	801,8	748	46,7	741,1
Umbrla	440	1.440,30	529	35	942,4
Valle d'Aosta	452,7	982,2	666,6		878,5
Veneto	289,4	1.238,90	612,7	81,4	742,2

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp Rapporto di attività 2010/2011

Infine le informazioni sulle province che ci dicono del forte investimento nelle attività di orientamento della Provincia di Bari e di un altrettanto importante investimento (in rapporto alla popolazione e agli occupati) nella formazione di base e formazione professionale della provincia di Lecce.

Tab. 10 Regione Puglia - Allievi per tipologia formativa e per Provincia - Anno 2010

Province	Base	On the job	Orientamento	Professionale	Totale
Bari	260	227	4737	1514	6738
Brindisi	19	29		352	400
Foggia	84	129		503	716
Lecce	861	351		921	1042
Taranto	56	163		327	546

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp Rapporto di attività 2010/2011 La provincia Barletta-Andria-Trani non è presente nell'elenco

Tab 11 Regione Puglia - Risorse investite per tipologia formativa e per Provincia - Euro - Anno 2010

Province	Base	Professionale	Orientamento	On the job	Totale
Bari	93.711	131.533	232.050	1.116.128	1.625.423
Brindisi	1.233	13.239		236.280	250.752
Foggia	39.368	52.167		523.524	615.060
Lecce	33.087	12.389		954.590	1.000.066
Taranto	2.039	76.685		206.637	285.361

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp Rapporto di attività 2010/2011 - La provincia Barletta-Andria-Trani non è presente nell'elenco

Un dato di interesse conclusivo è quello sul posizionamento delle provincie pugliesi in relazione agli investimenti formativi a livello di tutte le province italiane è il seguente (tab. 12)

Tab. 12 Posizionamento delle Province pugliesi in relazione all'investimento formativo

Provincia	Posizione in graduatoria
Bari	15
Lecce	24
Foggia	42
Taranto	69
Brindisi	74

Fonte - Osservatorio Nazionale-EbiTemp - Forma.Temp Rapporto di attività 2010/2011 - La provincia Barletta-Andria-Trani non è presente nell'elenco

Costruire il MODELLO attraverso un confronto con la *governance* del mercato del lavoro:

una traccia dei principali temi da affrontare con gli attori locali

Cooperazione servizi pubblici e servizi privati per l'impiego: il punto di vista degli attori locali

1. In Puglia, regione caratterizzata da un basso tasso di inclusione socio-occupazionale, come attestano oltre che i tradizionali indicatori del mercato del lavoro anche le larghe schiere di lavoratori svantaggiati residenti nonché gli elevati tassi di irregolarità del lavoro, solo una piccola quota (< 5%) degli occupati trova lavoro attraverso i Servizi per l'impiego pubblici o privati.

Tenendo presente l'obiettivo di rafforzare il sistema dei servizi per l'impiego e colmare il deficit di offerta di servizi di incontro D/O di lavoro è possibile praticare forme di cooperazione tra il sistema pubblico e quello privato e quali sono a suo avviso gli elementi/Fattori che dovrebbero caratterizzare questa cooperazione

_____
_____
_____
_____

2. Facendo riferimento alle concrete esperienze avviate in Italia o all'estero (vedi Tavola allegata sui modelli) qual è il modello che pensa sia possibile sperimentare (del tutto o in parte) nel territorio regionale o il mix di modelli ?

_____
_____
_____
_____
_____

3. In che modo e con quali strumenti la regione e gli enti locali possono offrire supporto per lo sviluppo di un sistema stabile di relazioni ?

_____
_____
_____

_____
_____
_____

4. Nell'ambito di una possibile strategia di cooperazione può essere più utile

- affidare un ambito specifico di destinatari alla rete de servizi privati, ad esempio assegnando alle Apl di volta in volta target occupazionali specifici in relazione ad esigenze di promozione occupazionale (ad esempio settoriale),

- valorizzare l'apporto delle Apl in modo trasversale su tutti i lavoratori e in considerazione solo delle specializzazioni di servizio caratteristiche di ciascuna struttura ?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

5. I cosiddetti soggetti/lavoratori "svantaggiati" possono diventare uno dei target principali per le Agenzie private per il Lavoro, se si adottasse l'ottica dello sviluppo di modelli di cooperazione? Rispetto a questa tipologia di destinatari come è possibile valorizzare il loro inserimento per sfruttare al meglio la loro posizione nel mercato e le loro specifiche competenze organizzative

Può fare qualche ipotesi sulle modalità di remunerazione dei servizi eventualmente offerti dalle APL e sui possibili strumenti per finanziare queste specifiche attività (Por) ?

_____
_____
_____
_____
_____

6. Nella ipotesi di una maggiore valorizzazione della rete delle Apl, che ruolo possono svolgere per facilitare l'inserimento occupazionale le agenzie che oggi svolgono prevalentemente attività di somministrazione di lavoro?

_____

_____

_____

7. Esperienze concrete.

In Puglia sulla base delle ricognizioni effettuate emerge che in alcuni contesti territoriali (Bari , Bat , Lecce) diversi attori pubblici e privati che a vario titolo ricoprono un ruolo più o meno diretto sul mercato del lavoro di fatto hanno sperimentato forme di collaborazione non strutturate prevalentemente intermittenti e/o parziali.

- Siete a conoscenza di esperienze concrete di collaborazione tra servizi al lavoro pubblici e provati?

- Se avete partecipato a qualcuna di esse che ruolo avete svolto?

- Ed eventualmente quali risultati sono stati raggiunti ?

_____

_____

_____

_____

Per le strutture terze rispetto a Cpi e Apl (ad esempio sistema dell'istruzione e della formazione). Nel modello relazionale con Apl e Cpi sino ad oggi sviluppato da enti come il suo, ambiti di cooperazione hanno riguardato maggiormente :

- Scambi informativi su CV con CPI (APL)

- richiesta di seminari di orientamento agli studenti diplomandi a CPI e APL nell'ambito di strategie di cooperazione per abbattere i tempi di transizione scuola – lavoro (dal mondo delle scuole) ;

- collaborazione per analisi dei fabbisogni di profili da parte delle imprese per meglio tarare l'offerta formativa (Enti formazione)

- Collaborazione per divulgare informazioni e opportunità a cittadini e imprese (CPI).

- Altro

_____

_____

Pensando alla sua struttura/ente, rispetto a quali ambiti vi potrebbe essere la necessità di sviluppare relazioni stabili con i Centri per l'Impiego (CPI), con le Agenzie di Lavoro private (APL) e con i soggetti che sul territorio si occupano a vario titolo di mercato del lavoro ?

_____

_____

_____

_____

_____

9. *Per Servizi pubblici per l'impiego e Agenzie di Lavoro private (Apl)*

Pensando ad un possibile modello di cooperazione tra servizi pubblici e privati su quali ambiti vi è la necessità per la sua struttura di sviluppare relazioni stabili con le Apl/ Centri per l'Impiego al fine di migliorare il vostro servizio:

- attività di orientamento, di incontro fra domanda e offerta di lavoro,
- promozione dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati,
- prevenzione della disoccupazione di lunga durata,
- sostegno alla mobilità geografica,
- personalizzazione di interventi per specifici target
- raccolta sistematica delle opportunità di lavoro (vacancies)
- raccolta e sistematizzazione dei fabbisogni aziendali locali

_____

_____

10. Quali soggetti dovrebbero necessariamente far parte di una rete pubblico privato ?

6. Cpi
7. Agenzie Per il Lavoro,

8. Ordini Professionali,
9. Associazioni Datoriali,
10. Organizzazioni Sindacali,
11. Ufficio Scolastico Regionale e Scuole Secondarie Superiori,
12. Servizio Eur.E.S. (EUROPEAN Employment Services),
13. Ufficio della Consigliera di Parita'
14. Comuni– Servizio Informagiovani,
15. Camera di Commercio,
16. Agenzia delle Entrate,
17. Consulenti Del Lavoro
18. Uffici Territoriali del Governo,
19. Enti Bilaterali,
20. Associazioni degli Enti di Formazione.
21. Sportelli unici per gli immigrati

Tavola 1 Modelli di cooperazione tra servizi pubblici e privati per il lavoro

Modello	Principali caratteristiche
Cooperativo	Cooperazione pubblico-privato limitata allo scambio delle informazioni Esternalizzazione delle attività modesta Centralità del pubblico Gestione per obiettivi
Complementare	I servizi sono lo snodo di diverse strutture pubbliche e private in rete Servizi specialistici esternalizzati CPI garantiscono il coordinamento e controllano il raggiungimento di standard di servizio
Competitivo	Creazione di un mercato concorrenziale dei servizi per l'impiego Elevata esternalizzazione dei servizi, generalmente affidati sulla base di gare di appalto Netta separazione tra governo dei servizi ed erogazione delle attività

Fonte: Ires - Ares 2.0