



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO,
DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI

Direzione Generale per le Politiche
per l'Orientamento e la Formazione

fse per il tuo futuro

Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione

SERVIZI PER IL LAVORO

La collaborazione tra gli operatori pubblici e privati



Italia lavoro

GLI STRUMENTI

La collaborazione tra gli operatori pubblici *e* privati

di Roberto CiccioMessere e Maurizio Sorcioni

PREFAZIONE DI MICHELE TIRABOSCHI

INTRODUZIONE DI NATALE FORLANI

SI RINGRAZIA PER LA COLLABORAZIONE:

Michele Tiraboschi

**Mauro Boati, Domenico Bova, Giuseppe Chiabrera,
Mario Conclave, Rodolfo Giorgetti, Angelo Irano,
Federico Lazzarini, Antonella Marsala**

HANNO CONTRIBUITO ALLA REDAZIONE DEI DATI:

**Simona Calabrese, Giovanni Giordano, Marco Manieri,
Leopoldo Mondauto**

EDITING

**Francesca Romana Capone
Cristiano Santori**

PROGETTO GRAFICO

Guido Benigni

COORDINAMENTO EDITORIALE

Alessandro Vaccari

Indice

PREFAZIONE	5
INTRODUZIONE	7
1. I MODELLI DI COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO IN EUROPA	11
2. I RAPPORTI DI COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO IN ITALIA	23
2.1 <i>I modelli regionali di accreditamento</i>	26
2.2 <i>Il programma LaborLab</i>	29
2.3 <i>I risultati del programma Pari</i>	35
2.4 <i>I rapporti fra servizi pubblici e privati per l'impiego</i>	36
2.5 <i>Gli enti bilaterali e le politiche attive del lavoro</i>	44
3. LE AGENZIE PRIVATE PER IL LAVORO	49
3.1 <i>Il confronto internazionale</i>	49
3.2 <i>L'analisi dimensionale e territoriale delle agenzie per il lavoro in Italia e il loro posizionamento</i>	55
3.3 <i>La distribuzione territoriale delle filiali</i>	60
4. I CANALI PER LA RICERCA DEL LAVORO FRA PUBBLICO E PRIVATO	67
4.1 <i>Le criticità dei servizi pubblici per l'impiego</i>	75
5. I VANTAGGI DI UNA MAGGIORE INTEGRAZIONE FRA LE RETI DEGLI OPERATORI PUBBLICI E PRIVATI	79
6. LE EVIDENZE	85
7. LE IPOTESI OPERATIVE DI RAFFORZAMENTO DELLA COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO NEI SERVIZI PER IL LAVORO	93
7.1 <i>Attivazione dell'articolo 13 della riforma Biagi e degli altri benefici di legge</i>	93
7.2 <i>Coinvolgimento delle agenzie nei progetti di welfare to work per i bacini in crisi</i>	95
7.3 <i>Rafforzamento e valorizzazione del ruolo di Ebitemp e Formatemp</i>	96
7.4 <i>L'accesso delle agenzie alle informazioni sui percettori degli ammortizzatori sociali</i>	97
7.5 <i>Promozione del ruolo delle agenzie nel collocamento dei disoccupati e degli inoccupati</i>	97
7.6 <i>Promozione dell'accreditamento e del ruolo degli enti bilaterali</i>	98
7.7 <i>Promozione della mobilità territoriale</i>	99
7.8 <i>Nuovo ruolo delle agenzie nella gestione dei flussi migratori</i>	101

Prefazione

Il tema della cooperazione tra operatori pubblici e privati nella gestione del mercato del lavoro non è mai stato affrontato con la dovuta attenzione nel nostro Paese. Le più recenti riforme della organizzazione e della disciplina del mercato del lavoro sono anzi state sin qui lette nell'ottica, tutta ideologica, della contrapposizione dogmatica tra "pubblico" e "privato". Con questo volume Roberto Ciccimessere e Maurizio Sorcioni colmano questa grave lacuna, ci offrono spunti di riflessione concreti e sfatano non pochi pregiudizi. La collaborazione tra pubblico e privato emerge non solo come una strategia possibile del governo del mercato del lavoro, ma anche come uno snodo imprescindibile per ripensare compiti, strategie e prerogative di ogni singolo attore.

Grazie all'impiego del metodo comparato viene finalmente dimostrato che l'Italia, superato il principio del monopolio pubblico del collocamento, non ha affatto intrapreso un percorso di liberalizzazione indiscriminata dei canali di incontro tra domanda e offerta di lavoro, come pure molti commentatori si erano affrettati a dire a ridosso della approvazione della Legge Biagi. Lo scenario è, semmai, quello di un sistema misto di coesistenza e integrazione attiva tra pubblico e privato. Una coesistenza competitiva, ma anche collaborativa, come dimostrano i regimi di accreditamento introdotti dalle Legge Biagi, per la promozione selettiva dell'accesso al lavoro in favore degli appartenenti alle categorie svantaggiate, volte a incentivare e rendere effettivo il raccordo tra operatori privati e operatori pubblici. Un modello misto e policentrico con cui si punta alla specializzazione e qualificazione degli operatori presenti sul mercato del lavoro, secondo una logica di vera sussidiarietà non solo verticale ma anche orizzontale.

Ciò che in ogni caso rileva, per un governo attivo e trasparente del mercato del lavoro, non è tanto il numero – più o meno rilevante – di operatori abilitati. Ciò che risulta decisivo, piuttosto, è se tutti i soggetti oggi presenti più o meno legalmente sul mercato del lavoro – e dunque i privati, ma anche soggetti pubblici come enti locali, scuole e università – operino o meno in una logica di rete e di sistema, secondo standard qualitativi e infrastrutture di scambio informativo e di dialogo reciproco determinati dall'attore pubblico a livello nazionale (autorizzazioni, borsa nazionale del lavoro) e regionale (autorizzazioni, accreditamenti, nodo regionale della borsa nazionale del lavoro).

Sino a oggi questa condizione non si è mai pienamente avverata se non in limitate aree del Paese. Sia in vigenza del regime di monopolio pubblico del collocamento sia anche dopo le prime aperture a soggetti privati accuratamente selezionati, mediante il rigido criterio dell'oggetto sociale esclusivo, il funzionamento del mercato del lavoro è stato condizionato dalla presenza di una moltitudine di soggetti che, non solo senza autorizzazione, e dunque più o meno clandestinamente, ma anche fuori da una logica di rete, hanno di fatto svolto attività di intermediazione e, spesso, anche

di somministrazione di lavoro. Col risultato di assimilare grossolanamente operatori qualificati ed efficienti a mediatori truffaldini indubbiamente assimilabili alla forme, tanto deprecabili quanto diffuse e spesso anche tollerate, di caporalato.

Come dimostra l'esperienza comparata, l'ampliamento dei soggetti privati – ma anche pubblici – che possono essere abilitati al ruolo di operatori del mercato non ha dunque una valenza disgregatrice di un sistema che, peraltro, non ha mai operato a regime e che, conseguentemente, non ha mai condotto a risultati minimamente soddisfacenti in termini di sostegno attivo all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. All'opposto, esso pare finalizzato, in termini di efficacia ed effettività, a porre una linea di confine maggiormente sostenibile tra ciò che è illecito e ciò che invece, in una logica di sussidiarietà e trasparenza, può rappresentare un servizio positivo per il buon funzionamento del mercato e che, conseguentemente, va incentivato ad emergere e a operare nel sistema.

Una applicazione corretta dei principi di adeguatezza e di sussidiarietà c.d. orizzontale impone piuttosto al soggetto pubblico di assumere unicamente quei compiti che i privati non possono o non sono in grado di svolgere secondo determinati standard qualitativi e quantitativi determinati dai regimi di accreditamento regionali.

Sul piano degli accreditamenti, tuttavia, sono solo nove oggi le Regioni che hanno approvato leggi ad hoc per rendere effettivo tale meccanismo, ma solo in due, Toscana e Lombardia, l'accreditamento è effettivamente in vigore, a riprova dello scarso interesse, come giustamente osservato nel volume, delle Regioni verso tale istituto e, in generale, verso una maggiore cooperazione tra pubblico e privato nella gestione delle politiche attive del lavoro. Una vera occasione mancata se si pensa che solo un sistema integrato pubblico-privato può dirsi funzionale al perseguimento del diritto costituzionale al lavoro. Quasi la metà dei servizi per l'impiego non ha alcun rapporto con le agenzie per il lavoro e il dato preoccupante è che tre Province dichiarano di non auspicare neppure che tali rapporti si instaurino.

Particolarmente interessanti, in questa prospettiva, sono le ipotesi operative di rafforzamento della collaborazione pubblico e privato ipotizzate dai curatori del volume, a partire dal rilancio dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003 sulla cosiddetta presa in carico dei lavoratori svantaggiati ad opera delle agenzie di somministrazione. Lo scenario della crisi internazionale in cui si colloca la pubblicazione rappresenta in effetti una grande opportunità per il rilancio di strumenti e percorsi abbozzati con la legge Biagi ma poi rimasti sulla carta non tanto per l'ineadeguatezza del dato normativo quanto proprio per la mancanza di una solida cultura di dialogo e cooperazione tra operatori pubblici e operatori privati.

Michele Tiraboschi

Introduzione

Nel corso degli ultimi dodici anni le due principali riforme del mercato del lavoro hanno affrontato il tema dello sviluppo di un moderno sistema di servizi per il lavoro pubblici e privati. La legge 196 del 1997, meglio conosciuta come “Pacchetto Treu”, rispondendo peraltro ad una forte sollecitazione europea (a seguito di una sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee per violazione degli artt. 86 e 90 del Trattato sulla concorrenza), aveva avuto il merito di aprire il mercato dei servizi, dando il via al superamento del monopolio pubblico ed affiancando ai nuovi servizi per il lavoro pubblici una prima rete di agenzie di intermediazione private.

La legge 30/03, conosciuta ai più come “Riforma Biagi”, riprendendo i temi già ampiamente sviluppati dal Libro Bianco, ha spinto ulteriormente in avanti questo processo, liberalizzando il mercato dei servizi per il lavoro agli operatori privati, che hanno consolidato il proprio ruolo, ed immaginando di affiancare agli operatori pubblici una pluralità di soggetti autorizzati all’attività di intermediazione - oltre alle agenzie del lavoro “private” - quali le università, le scuole, gli enti locali, gli organismi bilaterali ed i consulenti del lavoro. Il decreto legislativo 276/03 declinava in modo alquanto dettagliato le modalità di autorizzazione dei “servizi competenti”, categoria in cui sono compresi oggi sia gli operatori pubblici sia la rete di servizi “privati” autorizzati o accreditati in sede regionale.

Del resto, in Europa la creazione di un sistema di servizi per il lavoro “misto” aveva rappresentato la forza dei modelli di welfare to work sviluppati da gran parte degli Stati membri. La dinamica concorrenziale tra la rete pubblica e privata (intendendo il termine concorrenziale nella sua accezione cooperativa) ha, infatti, contribuito in modo decisivo a personalizzare le politiche e ad aumentare significativamente le opportunità di incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro, riducendo le asimmetrie informative ed aumentando l’occupabilità di una quota significativa della forza lavoro europea.

In Italia, però, a fronte di un sistema normativo “maturo” e, in alcune sue articolazioni, decisamente innovativo (si pensi ad esempio al ruolo che, per legge, possono svolgere le università o i consulenti del lavoro), questa sinergia non si è ancora sviluppata sufficientemente. Come indica il Rapporto, al netto di alcune esperienze interessanti, le reti dei servizi pubblici e quella dei servizi di natura privata operano ancora secondo logiche separate, spesso sovrapponendosi e generando, quindi, un volume di servizi di intermediazione insufficiente ed un basso livello di efficienza.

Ci si potrebbe interrogare a lungo sulle ragioni storiche di questa debolezza. Certamente la nascita relativamente recente di un mercato dei servizi, a fronte di un monopolio “storico” del collocamento da parte dello Stato, giustifica le difficoltà di sviluppo di un sistema integrato. Ha inoltre pesato significativamente la cronica difficoltà del Paese a realizzare politiche attive del lavoro per-

sonalizzate, fattore, questo, essenziale per lo sviluppo di un vero mercato dei servizi per il lavoro, gratuito per i lavoratori e poco oneroso per le imprese. Senza contare il fatto che entrambe le riforme del mercato del lavoro si collocano all'interno di un processo di decentramento amministrativo e di trasferimento alle Regioni di gran parte delle competenze in materia di politiche attive decisamente complesso, che non ha certo facilitato lo sviluppo di una rete di servizi efficienti, soprattutto in numerose regioni del Mezzogiorno.

Andando, però, al di là delle ragioni storiche, quello su cui appare assai più utile interrogarsi oggi è se sia ancora accettabile, di fronte alle sfide che la crisi economica ci pone, questa mancata valorizzazione dei servizi per il lavoro come anello centrale della catena delle politiche del lavoro. Non v'è dubbio, infatti, che la gran parte dei principi introdotti dal recente Libro Bianco del Governo sul futuro del modello sociale difficilmente potranno essere applicati senza contare su di un moderno sistema di servizi pubblici e privati per il lavoro e, soprattutto, senza un'effettiva cooperazione tra questi.

La possibilità di garantire ad un'ampia platea di lavoratori disoccupati e sospesi servizi personalizzati, infatti, dipende e dipenderà inevitabilmente dalla capacità degli operatori pubblici e privati di intermediare target sociali diversi, di interagire con i sistemi produttivi secondo specializzazioni differenti e rispondendo, in modo altrettanto specializzato, alle diverse esigenze dei territori. Il mercato dei servizi per il lavoro in Italia presenta ancora enormi margini di sviluppo e proprio la complementarità tra pubblico e privato costituisce il fattore chiave di questo sviluppo.

Resta da valorizzare, ad esempio, il ruolo degli organismi bilaterali, quello delle università e delle scuole. A differenza di alcune regioni del Nord, dove il mercato ha trainato una collaborazione tra Centri per l'impiego ed agenzie per il lavoro private, nella maggior parte delle regioni del Centro e del Sud Italia questa sinergia è ancora tutta da costruire e rappresenta la chance principale per garantire, soprattutto ai lavoratori svantaggiati ed ai disoccupati di lunga durata, l'accesso alle opportunità ed alle politiche attive oggi disponibili.

In virtù delle recenti disposizioni contenute nella legge 2/09, che rendono vincolante la partecipazione a misure di politica attiva per tutti i percettori di sostegni al reddito, l'integrazione tra "servizi competenti" pubblici e privati risulta un obiettivo ancora più stringente, essenziale per garantire l'effetto sinergico tra misure di politica attiva e passiva che la nuova legge dispone.

Questo testo, nella sua intenzionale sinteticità, vuole essere uno strumento utile a ridare slancio alla collaborazione tra operatori pubblici e privati, sensibilizzando non solo gli attori pubblici (in particolare le Regioni e le Province) a rilanciare le opportune sinergie, ma anche a coinvolgere le parti sociali e gli operatori privati nello sviluppo di una progettualità, che, a partire dal territorio, permetta di valorizzare una risorsa chiave per rendere più efficienti e più accessibili le politiche del lavoro, fornendo quindi risposte concrete ai fenomeni di crisi che il paese deve affrontare.

Natale Forlani

1

I modelli di collaborazione pubblico-privato in Europa

In Europa si possono individuare, con una certa approssimazione, tre modelli di collaborazione tra operatori pubblici e privati nella gestione delle politiche del lavoro e in particolare dei servizi per l'impiego ¹ (**tavola 1**).

Tavola 1 - I tre modelli di collaborazione fra servizi pubblici e privati

Modello	Principali caratteristiche	Esempi di Paese
Cooperativo	Cooperazione pubblico-privato limitata allo scambio delle informazioni Esterneizzazione delle attività modesta Centralità del pubblico Gestione per obiettivi	Francia, Svezia, Italia
Complementare	I servizi sono lo snodo di diverse strutture pubbliche e private in rete Servizi specialistici esternalizzati SPI garantiscono il coordinamento e controllano il raggiungimento di standard di servizio	Germania, Regno Unito, Danimarca
Competitivo (in outsourcing)	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	Olanda

Nel modello cooperativo, prevalente nei paesi scandinavi, in Francia e, nei fatti, in Italia, la collaborazione tra pubblico e privato è molto modesta e si limita allo

¹ Cfr. rapporto di ricerca dell'Irs sui "Servizi al lavoro e rete degli operatori pubblici e privati: la Lombardia nel contesto italiano ed europeo", parte II relativa ai "Modelli di integrazione pubblico-privato e standard di servizio nei principali paesi europei". Le informazioni sui sistemi del lavoro sono tratte dai rapporti di benchmarking di Adapt e dello Staff di documentazione di Italia Lavoro.

scambio delle informazioni e all'affidamento ai privati di specifiche attività rivolte a target di lavoratori svantaggiati.

In Francia l'ANPE – l'efficiente agenzia nazionale per l'occupazione - coopera con gli operatori privati attraverso partnership con soggetti specializzati per attività rivolte a target specifici (per esempio disabili), subappalto di servizi e gestione di progetti pilota per sperimentare l'efficacia della collaborazione dei privati nell'inserimento al lavoro di disoccupati.

In Svezia, dove i servizi pubblici mediano circa il 41% del totale delle assunzioni (in Italia il 3,3%), la cooperazione fra pubblico e privato è sostanzialmente informale ed è decisa su base locale. Solo dal 2007 è stato avviato un progetto pilota, limitato ai servizi di collocamento dei disoccupati, per verificare l'efficacia dell'affidamento ai privati di alcune attività d'intermediazione.

Nel modello complementare, prevalente in Germania, nel Regno Unito e in Danimarca, il servizio pubblico è l'elemento centrale e di coordinamento di una rete di strutture pubbliche e private che erogano politiche attive del lavoro cooperando tra di loro. Alcuni servizi rivolti a target molto specifici e difficili vengono appaltati a strutture private con la precisa definizione, nel contratto, dei percorsi d'inserimento e degli obiettivi di occupazione che devono essere raggiunti. In generale i privati completano l'offerta del servizio pubblico.

In Germania, secondo la riforma Hartz del 2002, ogni agenzia pubblica per l'impiego (Agenzia per il lavoro) doveva promuovere la costituzione di una agenzia privata di lavoro interinale (PSA) che collaborava per il collocamento dei disoccupati e che si finanziava con le sovvenzioni dell'agenzia e con i ricavi del servizio. Dopo il 2006, in seguito alla valutazione negativa dei risultati, è stato abolito l'obbligo di costituzione delle PSA.

I disoccupati da più di 6 mesi hanno il diritto di esigere che l'agenzia pubblica deleghi a terzi il compito del loro collocamento. Se riescono a essere collocati, i disoccupati acquisiscono il diritto di ricevere un voucher che l'agenzia versa al servizio privato. L'agenzia può incaricare dei soggetti terzi per la somministrazione delle attività di intermediazione (tutte o in parte), assegnandogli le persone in cerca di un impiego o che hanno un contratto formativo.

Nel Regno Unito Jobcentre Plus (JCP) – agenzia governativa con oltre 67mila addetti che intermedia un terzo di tutte le assunzioni – non realizza in proprio tutti i programmi di reinserimento lavorativo, ma li delega a soggetti privati sulla base di gare di appalto e attraverso la conclusione di convenzioni con numerosi

I provider privati, scelti sulla base di contratti stipulati con il dipartimento per il lavoro e le pensioni dove si indica anche l'obiettivo occupazionale atteso, operano in concorrenza fra loro nelle stesse zone (inizialmente vi era un solo provider per ogni zona), hanno una ampia flessibilità nella scelta delle misure di reintegro al lavoro e sono premiati o penalizzati sulla base dei risultati occupazionali (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).

I JCP assegnano casualmente i disoccupati ai provider selezionati, ma anche i single con figli possono scegliere direttamente la società a cui rivolgersi per la ricerca del lavoro. Una società privata (Cambridge Policy Consultants Ltd), in consorzio con università e istituti di ricerca, è stata incaricata di valutare la qualità e l'efficacia dei servizi offerti dai provider.

Nell'ottobre del 2005, il 36% dei 150mila disoccupati presi in carico dai provider (tavola 2) ha trovato lavoro, con una leggera prevalenza degli uomini. Questa percentuale scende al 29,4% per i disabili e si riduce in maniera insignificante per le minoranze etniche (35,6%), ma con forti differenze fra le varie nazionalità (i lavoratori cinesi sembrano i meno occupabili). I maggiori differenziali rispetto alla media totale si registrano nelle fasce d'età: si passa dal 44,1% dei giovani fino a 29 anni, al 4,8% per i lavoratori con più di 60 anni. La media degli over 50 si attesta al 22,9%.

Ma queste percentuali devono essere confrontate con alcune criticità messe in evidenza dalle analisi sull'efficacia degli interventi nelle EZS. In particolare 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*. I provider tendono a rivolgere le loro attenzioni prevalentemente sul primo gruppo per riuscire a ottenere migliori risultati occupazionali e quindi premi di risultato più alti, riducendo notevolmente l'impegno verso i disoccupati di più difficile collocazione che vengono semplicemente parcheggiati con attività a basso costo.

Tavola 2 - Summary of Employment Zones for people aged 25 plus (to October 2005)

	Total Starts	Total Jobs	%TJ/TS
Total	149.300	53.720	36,0
Gender			
Male	126.040	45.960	36,5
Female	23.270	7.760	33,3
Disability			
People with Disabilities	38.530	11.320	29,4
Ethnic Group			
White	99.540	35.900	36,1
Ethnic Minority Groups of which	40.210	14.310	35,6
Black - Caribbean	10.290	3.520	34,2
Black - African	7.160	2.210	30,9
Black - Other	1.680	570	33,9
Indian	2.210	760	34,4
Pakistani	5.160	1.870	36,2
Bangladeshi	4.100	1.700	41,5
Chinese	890	240	27,0
Other	8.720	3.440	39,4
Age Group			
25-29	23.540	10.380	44,1
30-34	29.030	11.600	40,0
35-39	27.360	10.360	37,9
40-44	23.250	8.120	34,9
45-49	18.750	5.930	31,6
50-54	15.170	4.500	29,7
55-59	15.760	2.670	16,9
60+	420	20	4,8
Tot. Over 50	31.350	7.190	22,9

Fonte: Department for Work and Pensions, UK

fornitori, nei confronti dei quali svolgono anche un ruolo di monitoraggio e valutazione. In particolare:

- JCP conclude contratti con organizzazioni private e a carattere volontario per la fornitura di servizi specialistici, quali la preparazione dei CV o l'addestramento ai colloqui;
- parti del programma New Deal sono esternalizzate a organizzazioni del settore privato o no profit, attraverso gare d'appalto effettuate a livello regionale;
- le politiche del lavoro rivolte alle Employment Zones (EZs)² (affidamento a fornitori privati, per 18 mesi, di lavoratori disoccupati appartenenti a determinate aree molto disagiate con elevati livelli di disoccupazione di lunga durata) rappresentano la modalità più spinta della strategia di esternalizzazione dei servizi ai privati. È interessante analizzarla nel dettaglio per gli spunti che suggerisce.

La collaborazione tra JCP e REC (Recruitment and Employment Confederation è l'associazione britannica delle imprese di selezione del personale) ha prodotto diverse iniziative tra le quali l'assistenza alla ricerca di lavoro on line e la Diversity Pledge and Toolkit del 2005, diretta a ridurre la discriminazione contro la diversità nella selezione del personale da parte di aziende del settore pubblico e privato.

Nel modello competitivo in outsourcing, che prevale in Olanda (**figura 1**) e solo per le Employment Zones nel Regno Unito, l'ente pubblico appalta interamente a soggetti privati, in un regime di competizione, l'erogazione dei servizi per l'impiego. In Olanda gli enti pubblici che hanno la responsabilità delle politiche del lavoro, della raccolta dei contributi sociali, della concessione e pagamento dei sussidi di disoccupazione (l'istituto assicurativo dei lavoratori – UWV - e le municipalizzate) erogano i servizi di *placement* attraverso bandi pubblici a cui partecipano i servizi privati dell'impiego (circa 2.100) sulla base di piani di azione validati dall'UWV. Anche questo modello merita di essere esaminato attentamente nel dettaglio per i numerosi spunti che suggerisce, in particolare per quanto riguarda i flussi fra centro per l'impiego e il gestore dei sussidi di disoccupazione.

2 Le informazioni sulle Employment Zones sono tratte da: Rita Griffiths and Stuart Durkin (2007), *Synthesising the evidence on Employment Zones*; Rita Griffiths and Gerwyn Jones (2005), *Evaluation of Single Provider Employment Zone. Extensions to Young People, Lone Parents and Early Entrants*; Andy Hirst et al. (2006), *Evaluation of multiple provider employment zones*. Department for Work and Pensions, UK.

I dettagli del modello olandese

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 le attività preliminari rivolte al disoccupato e alcuni servizi 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 (questo intervento diretto del centro pubblico nei confronti dei disoccupati a cui è possibile trovare lavoro facilmente, che si basa essenzialmente sull'utilizzo della banca dati delle vacancies, riduce il rischio di creaming che abbiamo visto a proposito delle EZs, poiché vengono affidati ai servizi privati per l'impiego i lavoratori di più difficile collocamento, scremando tutti coloro che non hanno bisogno di grande aiuto per trovare lavoro);
- 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 immediatamente 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 modello comporta una netta separazione tra gli enti pubblici che governano il sistema e i soggetti privati che erogano i servizi e una forte capacità di indirizzo e di controllo attraverso un sistema efficiente di valutazione e monitoraggio della qualità dei servizi erogati sia dai CWI che dai privati. Infatti gli standard che i CWI devono assicurare sono definiti a livello centrale 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. 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:

- tasso di prevenzione: percentuale di individui in cerca di occupazione (o a rischio di disoccupazione) collocati prima che presentino la domanda di sussidio;
- tasso del flusso in uscita: percentuale di individui in cerca di occupazione collocati entro/successivamente alla maturazione del diritto all'indennità;
- tasso di controllo: sulla base del tasso di prevenzione e di flusso in uscita;
- copertura dei posti vacanti: percentuale delle offerte di lavoro per le quali il CWI ha presentato le candidature;
- 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";
- soddisfazione del cliente (persone in cerca di occupazione, datori di lavoro, partner nella catena di erogazione del servizio, Ministero).

Al fine di operare un benchmarking corretto delle performance, viene effettuata una ponderazione dei fattori esogeni ai servizi che possono condizionare i singoli mercati del lavoro e, conseguentemente, le performance degli uffici. Valutazioni circa la qualità dei servizi erogati dai CWI vengono anche da valutatori indipendenti. Nel caso in cui vengano riscontrati scostamenti superiori al 10% rispetto al valore atteso per un certo periodo di tempo, il manager del CWI interessato deve proporre un intervento migliorativo.

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

- *percentuale di drop out (persone che hanno abbandonato il piano di ricollocamento e che tornano a iscriversi ai CWI);*
- *percentuale di placement (persone che si occupano 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); i risultati sono espressi in percentuale, vengono differenziati per gruppi target e sono misurati in funzione degli obiettivi pre-definiti).*

Anche i metodi di selezione delle offerte di servizi da parte dei privati concorrono a innalzare la qualità dei servizi. La selezione si basa su quattro criteri principali:

- *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. Il fornitore riceve una prima tranche di pagamento dopo la validazione del piano di azione da parte degli organismi pubblici (UWV o le municipalità).

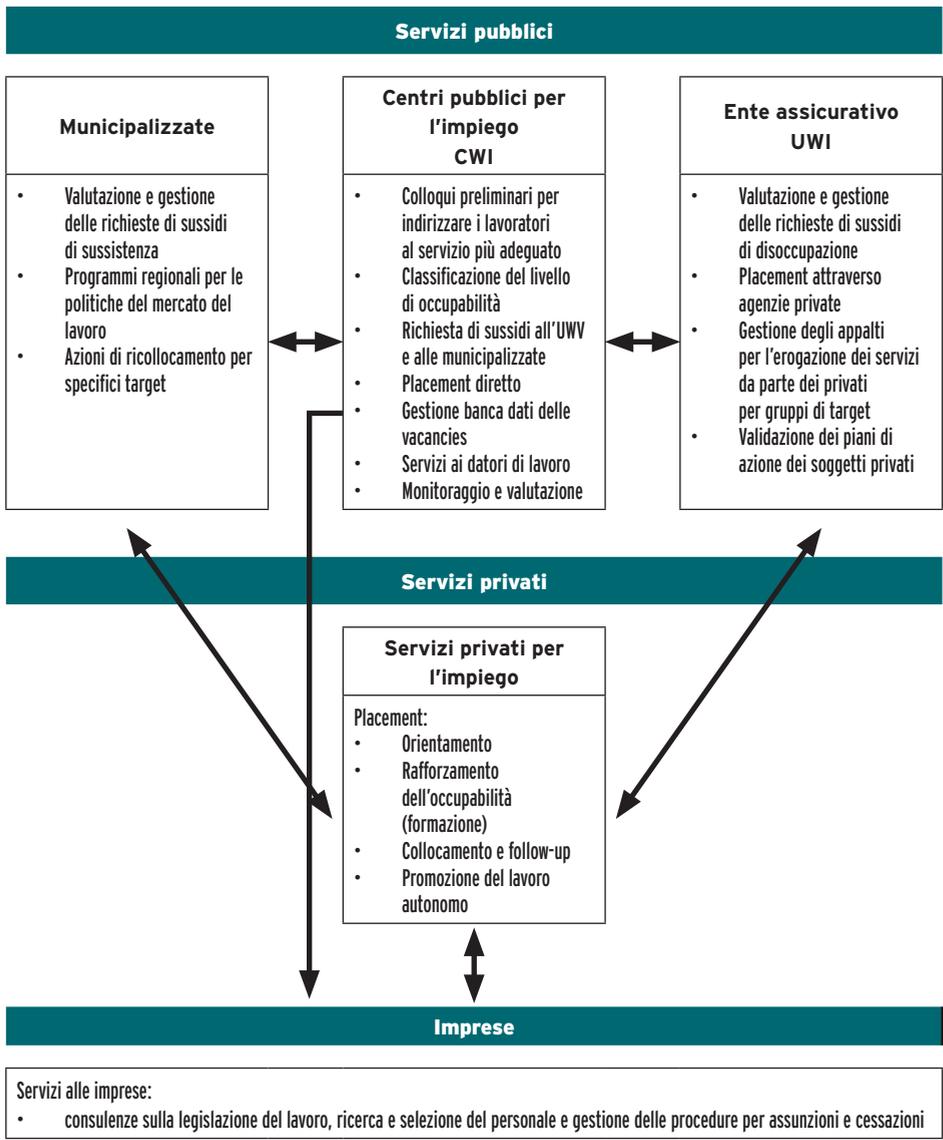
La parte più rilevante del costo del servizio è relativa alla gestione delle attività di outplacement, che deve essere documentata. Circa la metà di questo pagamento viene erogata dopo i primi sei mesi, mentre una seconda parte dopo il raggiungimento del risultato. Infine, un'ultima tranche di pagamento 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. In caso contrario, al fornitore non viene riconosciuto alcun pagamento.

Sono anche utilizzati bonus aggiuntivi per occupazioni di lunga durata o a tempo indeterminato, mentre incentivi aggiuntivi sono possibili nei casi di inserimenti lavorativi realizzati in tempi brevi o conclusi positivamente entro determinati step temporali.

Nel caso dei contratti no cure - less pay la situazione è maggiormente articolata e i criteri delle riduzioni degli importi riconosciuti ai provider sono definiti nel contratto.

Figura 1 - Il modello olandese di erogazione di servizi per l'occupazione



Il modello concorrenziale di gestione delle politiche del lavoro, teorizzato in letteratura, che vede in competizione, allo stesso livello, i servizi pubblici e privati per l'impiego, non trova riscontro nei mercati del lavoro³.

Tavola 3 - Alcune caratteristiche dei servizi pubblici per l'impiego e delle agenzie di somministrazione in alcuni paesi europei

	Servizi pubblici per l'impiego e indicatori del mercato del lavoro						Agenzie di somministrazione (2006)	
	Personale (2006-2007)	Numero uffici	Disoccupati (migliaia) 2007 (15 anni e oltre)	Tasso di disoccupazione 2007 (15 anni e oltre)	Disoccupati per addetto	Spesa per politiche del lavoro LMP 1-9 (% del Pil) 2006	Numero agenzie	Tasso di penetrazione (1)
Germania	74.099	838	3.602	8,6	48,6	3	6.200	1,3
Spagna	7.996	826	1.834	8,3	229,4	2,2	345	0,7
Portogallo	3.839	159	449	8,0	116,9	1,8	270	0,9
Francia	28.459	2374	1.300	7,9	45,7	2,3	1.200	2,4
Belgio	6.470	145	353	7,5	54,6	2,9	131	2,1
Finlandia	3.700	135	183	6,9	49,6	2,5		0,7
Svezia	10.248	325	296	6,2	28,9	2,3	480	0,8
Italia	9.989	539	1.506	6,1	150,8	1,3	90	0,7
Regno Unito	67.110	1012	1.623	5,3	24,2	0,6	10.500	4,5
Irlanda	2.240	66	103	4,6	45,9	1,6	450	1,5
Austria	4.348	109	186	4,4	42,7	2,1	410	1,5
Danimarca	6.400	96	111	3,8	17,3	4,3	1.144	0,8
Olanda	5.633	131	278	3,2	49,3	2,7	2.100	2,5

Fonti: Spi (2006) ILO, (2007) *Schede di Benchmarking di Italia Lavoro - Eurostat - CIETT - Le spese per le politiche del lavoro della Danimarca sono relative al 2004*

(1) Numero di lavoratori occupati attraverso le agenzie rispetto al totale della forza lavoro occupata (%) 2006

A conclusione di questo capitolo è utile confrontare, per alcuni paesi, le principali informazioni sulle caratteristiche dei servizi pubblici per l'impiego e sulle agenzie di somministrazione in relazione alle spese per le politiche del lavoro e alla loro ripartizione nelle varie attività, per meglio comprendere i diversi modelli d'intervento adottati per ridurre la disoccupazione.

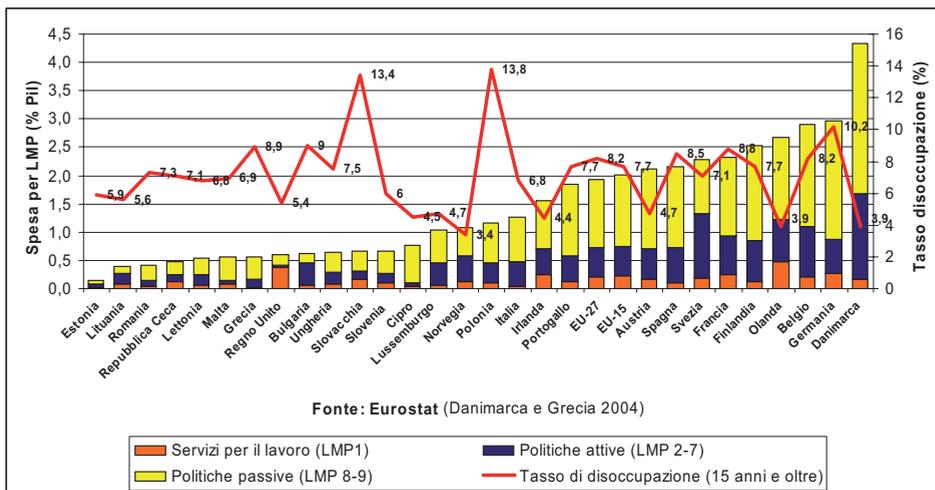
Se si analizzano le diverse variabili rispetto all'obiettivo a cui devono tendere le politiche per l'occupazione – diminuire il tasso di disoccupazione – non si riscontra alcuna correlazione significativa fra questo indicatore e le altre variabili presenti nella

3 Anche in Australia, dove lo Stato, con la riforma del 1997, ha cessato di erogare direttamente i servizi per l'impiego che acquista nel mercato, l'agenzia governativa *Job Network* effettua il primo *screening* dei disoccupati con le attività di orientamento e di intermediazione (il servizio per la ricerca e offerta di lavoro *JobSearch* è visitato da circa 800mila persone al mese e offre mediamente circa 80mila posti di lavoro) e decide quali debbano essere affidati ai servizi specializzati erogati dai privati.

tabella successiva (**tavola 3**). Un alto tasso di penetrazione delle agenzie di somministrazione si ritrova sia in paesi con un alto tasso di disoccupazione come la Germania e la Francia, sia in paesi con una percentuale di disoccupati sulla forza di lavoro più bassa come l'Inghilterra e l'Olanda. Ma in Danimarca dove il tasso di disoccupazione è fra i più bassi, anche la penetrazione delle agenzie private è modesta.

Nessuna significativa correlazione si registra fra tasso di disoccupazione e spesa per le politiche del lavoro (**figura 1**) che vedono da una parte la Germania che destina a questa voce il 3% del Pil, ma ha la percentuale più alta di disoccupati (8,6%), dall'altra il Regno Unito con una spesa pari solo allo 0,6% del prodotto e che ha una disoccupazione del 5,3%. Il Belgio, con una spesa per le politiche del lavoro simile a quella dell'Olanda (rispettivamente 2,9% e 2,7% del Pil) incassa un tasso di disoccupazione superiore al doppio del paese confinante (7,5% per il Belgio, 3,2% per l'Olanda).

Il grafico successivo (**figura 1**) mostra la prevalenza delle politiche passive (barra gialla) rispetto a quelle attive (barra blu), con la particolarità del Regno Unito che investe gran parte delle risorse nella grande struttura dei Jobcentre Plus alla quale affida il successo delle sue politiche per il lavoro.



Fonte: Eurostat (Danimarca e Grecia 2004)

Figura 1 - Spesa pubblica per le politiche del lavoro in percentuale del Pil (scala sx) e tasso di disoccupazione (scala dx) 2006

Appena più significativa è la correlazione fra il rapporto disoccupati/addetti con il tasso di disoccupazione. Ma anche in questo caso vi sono apparenti anomalie: nel Regno Unito e in Danimarca dove ogni addetto ha “in carico” rispet-

tivamente 24 e 17 disoccupati si registrano i più bassi tassi di disoccupazione, in Olanda dove questo rapporto sale a 49 vi è il più basso tasso di disoccupazione dell'Unione europea.

La spiegazione deve essere trovata nel modello di collaborazione che abbiamo visto precedentemente. Il Regno Unito ha un modello di tipo complementare in cui però il servizio pubblico intermedia direttamente oltre un terzo delle assunzioni grazie all'efficienza e alla distribuzione capillare dei suoi Jobcentre Plus, mentre in Olanda il servizio pubblico appalta tutte le attività di collocamento e quindi non ha bisogno di un organico molto grande.

Questi diversi modelli si riflettono nella ripartizione della spesa per tipo d'azione (**tavola 4 e figura 1**). Il Regno Unito utilizza, infatti, gran parte della spesa nei servizi per il lavoro (61,2%) e solo il 7,7% nelle politiche attive. Il restante 31,1% è utilizzato per i sussidi di disoccupazione. È interessante osservare che questo paese, con la più bassa spesa a disposizione per ogni disoccupato (7mila euro), riesce ad ottenere,

Tavola 4 - Percentuale della spesa per le politiche del lavoro per tipo d'azione e spesa totale e per disoccupato (v.a.) 2006

	1 Servizi per il lavoro	2 Formazione e apprendistato	3 Job rotation job sharing	4 Incentivi alle assunzioni	5 Incentivi per i disabili	6 Creazione diretta di posti di lavoro	7 Incentivi all'autoimpiego	8 Trattamenti di disoccupazione	9 Pensionamenti anticipati	Totale LMP (1-9)	Totale misure LMP (2-7)	Totale sostegno LMP (8-9)	Spesa totale per disoccupato
Danimarca	3,8	12,4		10,9	11,7	0,0		44,7	16,6	8.557	34,9	61,3	75.190
Olanda	17,5	4,8		4,8	18,2			54,6		14.321	27,8	54,6	42.659
Irlanda	15,5	13,4		2,1	0,5	13,3		51,0	4,1	2.735	29,4	55,1	29.403
Austria	8,3	19,0	0,0	2,6	1,7	2,1	0,2	54,1	12,0	5.438	25,6	66,1	27.799
Belgio	7,0	6,9		7,1	4,2	12,1	0,1	48,2	14,3	9.191	30,5	62,5	23.984
Svezia	8,2	14,5	2,8	22,6	8,6		1,3	42,1		7.134	49,7	42,1	21.182
Finlandia	5,1	14,7	2,0	3,8	3,8	3,4	0,7	50,6	15,9	4.241	28,4	66,5	20.748
Francia	10,5	12,4		5,3	2,9	8,3	0,4	58,2	2,0	41.536	29,4	60,1	17.084
Germania	9,0	11,4	0,0	1,9	0,3	3,0	4,0	68,6	1,8	69.015	20,6	70,5	16.244
Spagna	4,4	6,7	0,3	14,6	1,0	2,8	3,6	64,7	1,8	21.165	29,2	66,4	11.521
Italia	2,5	16,9	0,2	14,0		0,7	3,2	54,0	8,4	18.817	35,1	62,4	11.245
Regno Unito	61,2	3,3		1,8	1,9	0,7		31,1		11.489	7,7	31,1	7.001
Portogallo	6,9	13,6	0,0	7,2	2,0	1,6	0,1	60,7	7,9	2.862	24,5	68,6	6.691

Fonte: Eurostat - I dati della Danimarca sono relativi al 2004

grazie ad una severa politica di welfare to work, risultati occupazionali di tutto rispetto. L'Olanda, che come abbiamo visto appalta tutti i servizi ai privati, spende solo il 17,5% per i servizi per l'impiego, mentre il 54,6% è assorbito dagli ammortizzatori sociali. Occorre osservare che il suo modello non risulta affatto più economico rispetto a chi gestisce solo attraverso i servizi pubblici tutte le politiche del lavoro, poiché deve mettere a disposizione di ogni disoccupato la spesa più alta dell'Unione dopo la Danimarca: quasi 43mila euro. La flexicurity danese costa invece ben 75mila euro per disoccupato.

Tenendo conto del modello cooperativo adottato in Svezia, a fronte di una modesta spesa per i servizi (8,2%), si registra la più equilibrata spesa fra politiche attive e passive (rispettivamente 49,7% e 42%).

La Germania, con il suo modello complementare, è l'unico paese europeo che destina il 70% della spesa ai sussidi di disoccupazione, ma contenendo in ogni caso la spesa per ogni disoccupato, nonostante l'alto numero di disoccupati (3,6 milioni), circa 16mila euro.

Gli indici di correlazione più significativi si registrano confrontando la destinazione della spesa per le politiche attive del lavoro e il tasso di disoccupazione (**tavola 5**).

Tavola 5 - Percentuale della spesa per le politiche attive rispetto al destinatario

	Persone	Imprese	Service provider
Olanda	7,2	6,7	86,1
Regno Unito	28,9	2,9	53,4
Germania	33,7	12,8	44,9
Austria	43,7	26,2	23,5
Spagna	9,8	68,3	21,9
Finlandia	52,1	28,0	19,9
Irlanda	73,4	0,9	19,2
Portogallo	46,3	36,0	17,7
Francia	21,2	65,2	13,6
Belgio	26,8	60,4	12,8
Svezia	36,4	52,8	10,8
Italia	21,7	71,3	7,0
Indice di correlazione con il tasso di disoccupazione	-0,1133	0,5361	-0,4826

Fonte: Eurostat

Modesta è la correlazione inversa fra la spesa destinata alle persone e il tasso di disoccupazione, mentre più alta è la quota destinata a sovvenzionare le imprese

per l'assunzione di disoccupati, più alto è il tasso di disoccupazione⁴. Viceversa, più alte sono le risorse assegnate ai servizi per il lavoro, pubblici o privati che siano, più bassi sono i tassi di disoccupazione.

In poche parole, dove è più efficiente il sistema del servizio pubblico, a prescindere dal suo ruolo di gestore esclusivo o privilegiato delle politiche del lavoro nel modello complementare o cooperativo oppure di coordinatore e controllore del privato nel modello in outsourcing, dove minori sono i sussidi alle imprese che alterano la concorrenza, migliori sono i risultati occupazionali.

Un caso a sé è l'Italia che concentra tutte le anomalie. Si colloca nel modello cooperativo, nonostante la riforma Biagi, soprattutto con l'istituto dell'accreditamento, abbia prescritto che l'Italia si orienti verso quello complementare, ma, come vedremo in seguito, i titolari delle politiche regionali e provinciali per il lavoro sono scarsamente interessati, a parte qualche eccezione, a promuovere una reale collaborazione con i soggetti privati. L'ambizione di gestire in solitudine i servizi per promuovere l'occupazione non è seguita dal rafforzamento dei suoi servizi pubblici, come accade nel Regno Unito e in Germania che condividono questo secondo modello. 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 10mila addetti, ciascuno dei quali ha circa 150 disoccupati “a carico”, non riesce neppure a rispettare l'obbligo legislativo di convocare il lavoratore in cerca di lavoro entro sei mesi. Gran parte delle risorse destinate alle politiche attive è utilizzata per gli incentivi alle imprese (71,3%) e solo il 21,7% alle persone (formazione e autoimpiego). Il 62,4% è destinato agli ammortizzatori sociali: mentre il Regno Unito, con ammortizzatori sociali che coprono quasi il 60% dei disoccupati (954mila su 1,6 milioni) spende 3,6 miliardi, l'Italia, dove solo tre disoccupati su dieci sono coperti da una misura d'integrazione del reddito⁵, destina oltre il triplo (11,7 miliardi) per pagare le integrazioni al reddito di 754mila disoccupati e cassaintegrati.

4 Gli studi empirici sull'efficacia degli incentivi alle imprese per l'assunzione non forniscono risposte univoche (vedi Felli e Ichino, 1988 e Brunello e Miniaci 1997). Per quanto riguarda gli incentivi connessi all'assunzione dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, alcune stime evidenziano che, per i lavoratori più anziani, il diritto ad una maggiore durata delle prestazioni riduce le probabilità di reimpiego, determinando un aumento del salario di riserva che domina sugli incentivi all'assunzione offerti alle imprese. Effetti più positivi si riscontrano, invece, sui lavoratori più giovani (Cfr. Enza Caruso, Durata della disoccupazione e probabilità di reimpiego in presenza di incentivi all'assunzione: l'evidenza empirica della lista di mobilità della regione Umbria, Rivista economica, n.1 del 2001).

5 La percentuale di disoccupati (escludendo CIG e prepensionamenti) coperta da ammortizzatori sociali è pari al 31,4% (Ministero del Lavoro, Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro, 2008, p. 74).

2

I rapporti di collaborazione pubblico-privato in Italia

La nuova disciplina del mercato del lavoro introdotta con la riforma Biagi individua nel raccordo e nella cooperazione tra servizi pubblici e privati, secondo i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, il punto di forza che può rendere più efficaci i processi e gli strumenti d'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Si concepisce un mercato del lavoro libero e flessibile in cui sia garantita l'effettiva libertà di scelta all'utente, sia lavoratore che datore di lavoro, sulla eventuale scelta dell'intermediario, ci siano pluralità degli intermediari pubblici e privati, identificazione chiara dei soggetti che ai diversi livelli di governo regolano il sistema, semplicità e trasparenza delle regole, efficacia dei servizi erogati e responsabilizzazione degli utenti sulla base del modello di 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 (**tavola 6**) per la gestione delle politiche attive per l'occupazione sono la Borsa continua nazionale del lavoro e il regime degli accreditamenti.

Uno strumento specifico per promuovere e sperimentare nuovi canali di collaborazione tra agenzie del lavoro e operatori pubblici è previsto nell'articolo 13 del decreto legislativo 276/2003, che favorisce e sostiene il coinvolgimento delle agenzie di somministrazione di lavoro nella presa in carico di lavoratori svantaggiati, prevedendo specifiche misure d'incentivazione, normative ed economiche, a loro favore.

Occorre prendere atto che la Borsa del lavoro e le misure previste dall'articolo 13 hanno trovato modesta accoglienza da parte degli operatori privati e dei clienti (disoccupati e imprese), la prima a causa della bassa usabilità e della forte complessità di un sistema basato su borse regionali che devono interoperare sulla base

di un'architettura con obiettivi non chiaramente definiti, le seconde, nonostante le modifiche legislative intervenute nel 2005 che hanno eliminato la necessità di una regolamentazione regionale, per alcune complessità delle procedure e per la difficoltà da parte delle agenzie di somministrazione di conoscere i nominativi dei disoccupati con i requisiti previsti dalla legge.

Tavola 6 - Classificazione degli operatori del mercato del lavoro secondo la legislazione vigente

Operatori che esercitano una funzione pubblica esclusiva	<ul style="list-style-type: none"> servizi pubblici per l'impiego
Operatori autorizzati che erogano servizi iscritti nella sezione nazionale dell'Albo	<ul style="list-style-type: none"> agenzie per il lavoro generaliste agenzie di somministrazione a tempo indeterminato agenzie di intermediazione agenzie di selezione agenzie di supporto alla ricollocazione
Operatori autorizzati ope legis a svolgere attività di intermediazione (art. 6 comma 1 d. legis. 276/03)	<ul style="list-style-type: none"> università pubbliche o private fondazioni universitarie
Attori autorizzati dalle Regioni e dalle Province autonome, con requisiti agevolati (art. 6 comma 2 e segg d. legis. 276/03) sulla base di procedure contenute nella legislazione regionale. Questi soggetti possono essere autorizzati a svolgere attività di intermediazione, selezione e outplacement. I soggetti autorizzati vengono inseriti in una apposita sezione regionale dell'albo nazionale	<ul style="list-style-type: none"> comuni singoli o associati (nella forma di unione di comuni e Comunità montane) camere di commercio istituti di scuola s.s. statali e paritari enti bilaterali consulenti del lavoro per il tramite della Fondazione consulenti del lavoro associazioni datoriali o dei lavoratori firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro associazioni dotate di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale o aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità
Operatori pubblici o privati accreditati ai sensi dell'art. 7 del d. legis. 276/03 per erogare servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento	<ul style="list-style-type: none"> le legislazioni regionali definiscono le procedure di accreditamento e i servizi che possono erogare e iscrivono in un elenco gli operatori in possesso dei prescritti requisiti

È utile, quindi, analizzare il livello di attuazione del regime degli accreditamenti, che prevede che “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 d'incontro fra domanda e offerta”.

In pratica le Regioni sono tenute a creare, con apposito provvedimento regionale, un elenco dei soggetti ai quali è stato riconosciuto il possesso dei requisiti ne-

cessari per erogare servizi per il lavoro, da cui attingere per realizzare programmi o servizi per l'impiego. Di conseguenza, l'accreditamento si configura, almeno per la maggioranza delle Regioni che hanno legiferato in materia, solo come atto propeedeutico (necessario ma non sufficiente) all'affidamento di un servizio pubblico a un operatore privato, che si concretizzerà solo al momento in cui la Regione, con un ulteriore e separato provvedimento (accordo di collaborazione, di sostegno, concessione, appalto di servizio, ecc.), deciderà l'affidamento indicando nel dettaglio gli obiettivi, le risorse e le sanzioni. Vedremo come la Lombardia abbia previsto nella sua legge regionale un modello di accreditamento con alcuni elementi di netta distinzione rispetto a quello adottato dalla maggioranza delle Regioni. Infatti gli operatori accreditati entrano a far parte, senza il bisogno di altri atti amministrativi, della rete regionale dei servizi del lavoro e sono, di conseguenza, immediatamente utilizzabili per la gestione delle politiche attive.

È bene chiarire che la riforma Biagi non prefigura una mera liberalizzazione nell'erogazione dei servizi da parte dei soggetti accreditati – cioè in possesso dei requisiti professionali e organizzativi minimi per erogare servizi per il lavoro -, che potrebbero operare autonomamente anche in alternativa e in competizione con i centri per l'impiego e con gli altri servizi pubblici e che dovrebbero trovare nel mercato le risorse necessarie per il loro funzionamento, ma mette a disposizione delle Regioni uno strumento per rafforzare le politiche attive per il lavoro grazie al concorso di nuovi soggetti, che s'inserisce pienamente nell'ambito della programmazione regionale. Anche la sola disposizione che prevede espressamente la gratuità dei servizi rivolti ai lavoratori rende impossibile una gestione autonoma e autofinanziata da parte degli operatori accreditati che prescinda dalle risorse pubbliche⁶.

Per quanto riguarda le funzioni che possono essere delegate agli operatori accreditati, queste coincidono sostanzialmente con quelle proprie dei servizi pubblici (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), mentre merita un approfondimento la norma (articolo 7 del decreto legislativo 276/2003, comma 1, lettera b) che prevede la possibilità di conferire a questi operatori anche le funzioni di accertamento dello stato di disoccupazione, con la “salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale”. L'accertamento dello stato di disoccupazione ha, infatti, con-

6 Cfr. Sergio Rosato, I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo, in “Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi”, P. Olivelli e M Tiraboschi (a cura di), Giuffrè editore (2005), p. 302.

seguenze giuridiche, per esempio nella concessione dei sussidi di disoccupazione, e deve essere verificato dai servizi pubblici con le modalità previste dall'articolo 2 del decreto legislativo 181/2000. Poiché gli operatori privati accreditati non hanno gli strumenti per effettuare questa verifica è probabile, come vedremo successivamente per la legge regionale sull'accREDITAMENTO della Regione Lombardia, che debbano limitarsi a raccogliere una dichiarazione sostitutiva dello stato di disoccupazione da recapitare al centro per l'impiego competente per le funzioni amministrative assegnate in via esclusiva alle province. È utile ricordare che queste funzioni esclusive riguardano essenzialmente la gestione e l'aggiornamento della scheda anagrafico-professionale dei lavoratori che cercano un'occupazione (d.P.R. 442/2000), l'attivazione delle procedure per l'erogazione dei benefici relativi allo stato di disoccupazione, la raccolta delle comunicazioni obbligatorie da parte delle imprese e il collocamento delle persone con disabilità.

2.1 I modelli regionali di accreditamento

Solo nove Regioni hanno approvato leggi regionali per rendere effettivo il regime degli accreditamenti previsto dalla riforma Biagi (**tavola 7**), ma solo in due (Toscana e Lombardia) l'accREDITAMENTO è effettivamente in vigore, con la creazione dell'Albo⁷, in seguito alla emanazione dei regolamenti attuativi. Solo questa prima informazione mette in evidenza lo scarso interesse della maggioranza delle amministrazioni regionali, a prescindere dal loro colore politico, ad attivare questo istituto e in generale a promuovere una più forte cooperazione fra pubblico e privato nella gestione delle politiche attive per il lavoro.

Questa modesta propensione al coinvolgimento dei privati emerge anche dal modello di collaborazione scelto (prevalentemente cooperativo, ad esclusione della Lombardia) e dalla qualificazione della funzione degli operatori privati all'interno delle politiche attive per il lavoro, che in sette Regioni su otto è limitata all'integrazione dei servizi erogati dai soggetti pubblici, per completare la loro offerta con interventi specializzati, con la precisazione in Friuli, Marche e Toscana che si dovranno attivare questi partenariati solo se emergano motivi di economicità nel ricorso al privato e se vi sia una "motivata impossibilità" del soggetto pubblico a svolgere i servizi da affidare all'esterno.

7 Nell'albo degli operatori accreditati della Lombardia sono iscritti 103 soggetti giuridici (vedi p. 14) e 12 in quello della Toscana.

Tavola 7 - Le Regioni che hanno disciplinato l'accreditamento degli operatori pubblici e privati

REGIONI	Legge regionale	Regolamenti attuativi	Caratteristiche
Emilia Romagna	l. reg. 1 Agosto 2005 n. 17		Gli operatori privati accreditati hanno una mera funzione integrativa dei servizi erogati dai soggetti pubblici. La competenza a stipulare convenzioni con gli operatori accreditati è della Provincia.
Toscana	l. reg. 26 luglio 2002 n. 32 , modificata nel 2005	Dpgr n. 22/R del 2 febbraio 2005	Gli operatori privati accreditati hanno una mera funzione integrativa dei servizi erogati dai soggetti pubblici e limitata al caso in cui questi ultimi si trovino nella motivata impossibilità di erogarli.
Marche	l. reg. 25 gennaio 2005 n. 2		Gli operatori privati accreditati hanno una mera funzione integrativa dei servizi erogati dai soggetti pubblici e limitata ai casi in cui questi ultimi si trovino nella motivata impossibilità di erogarli. Obbligo per gli operatori accreditati di dare integrale applicazione agli accordi e contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative.
Piemonte	l. reg. 27 novembre 2006 n. 36		Gli operatori privati accreditati hanno una mera funzione integrativa dei servizi erogati dai soggetti pubblici.
Lombardia	l. reg. 28 settembre 2006 n. 22	Deliberazione G.R. 18 aprile 2007, n. 8/4561 Deliberazione G.R. 21 dicembre 2007, n. 8/6273	I servizi pubblici hanno competenza esclusiva solo per le attività amministrative, mentre tutte le attività d'intervento sul mercato del lavoro sono gestite solo da operatori privati e pubblici accreditati (anche i centri per l'impiego provinciale sono sottoposti a questa procedura). Gli operatori accreditati possono acquisire la dichiarazione sostitutiva dello stato di disoccupazione. La Regione ha un ruolo preminente nell'organizzazione dei servizi per il lavoro e nel riparto delle risorse (la Provincia ha il ruolo di erogatore di servizi solo alternativo rispetto agli altri operatori della rete). Tutti i servizi finanziati o comunque gestiti dalla Regione sono sottoposti ad una procedura valutativa affidata ad un valutatore indipendente, scelto con gara a evidenza pubblica. Gli operatori accreditati sono tenuti al rispetto della legislazione fiscale, previdenziale e del diritto al lavoro dei disabili e devono dotarsi di un sistema di gestione della qualità certificato.
Sardegna	l. reg. 5 dicembre 2005 n. 20		Gli operatori privati accreditati hanno una mera funzione integrativa dei servizi erogati dai soggetti pubblici. Definisce in modo molto ampio i soggetti che possono essere accreditati.
Friuli V. Giulia	l. reg. 9 agosto 2005 n. 18		Gli operatori privati accreditati hanno una mera funzione integrativa dei servizi erogati dai soggetti pubblici e limitata ai casi in cui questi ultimi si trovino nella motivata impossibilità di erogarli. Obbligo per gli operatori accreditati di dare integrale applicazione agli accordi e ai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali più rappresentative.
Veneto	l. reg. 13 marzo 2009 n. 3		Gli operatori privati accreditati hanno una mera funzione integrativa dei servizi erogati dai soggetti pubblici e condizionata alla economicità del ricorso agli operatori accreditati, valutata oggettivamente sulla base del rapporto tra i costi e i benefici del servizio fornito.

A questi limiti a cui deve sottostare l'eventuale decisione di esternalizzare i servizi per il lavoro si aggiungono una serie di obblighi e requisiti per gli operatori privati, anche relativi alla valutazione delle loro performance oppure alla piena applicazione dei contratti di lavoro, che sono sicuramente indispensabili per garantire più alti standard di qualità, ma non sono invece adottati nei confronti dei servizi pubblici, a oggi non soggetti a un efficiente e standardizzato sistema di monitoraggio e di valutazione della qualità dei servizi da loro erogati.

La Regione Lombardia ha invece adottato un modello concorrenziale fra pubblico e privato in cui i servizi pubblici hanno competenza esclusiva solo per le attività amministrative, mentre tutte le attività d'intervento sul mercato del lavoro sono gestite solo da operatori privati e pubblici accreditati in competizione fra di loro (anche i centri per l'impiego provinciali sono sottoposti a questa procedura).

L'istituto dell'accreditamento diviene, di conseguenza, il requisito obbligatorio per far parte della rete regionale dei servizi per il lavoro e per accedere ai finanziamenti pubblici. A fronte di questa sostenuta esternalizzazione dei servizi, deve necessariamente seguire un solido sistema di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli operatori accreditati, sulla base del quale sono determinati i meccanismi di premialità.

Tutti i servizi finanziati o comunque gestiti dalla Regione e dalle Province (non solo formazione e lavoro ma anche istruzione) sono, infatti, sottoposti a una procedura valutativa affidata a un valutatore indipendente, scelto con gara ad evidenza pubblica, che assegna a ciascun operatore pubblico e privato un punteggio a cui sono legati i meccanismi di premialità economici. Il 75% dei finanziamenti regionali deve essere assegnato sulla base dei risultati, sono esclusi dai finanziamenti gli operatori che non raggiungono gli obiettivi fissati dal piano regionale e "i risultati negativi degli operatori pubblici sono considerati ai fini della responsabilità dirigenziale, della riorganizzazione degli uffici e delle procedure di mobilità".

L'inasprimento dei requisiti per l'accreditamento, fra cui la presenza di esperienze pregresse nell'erogazione dei servizi, la solidità e affidabilità finanziaria, il rispetto della legislazione fiscale, previdenziale e del diritto al lavoro dei disabili, l'adozione di un sistema di gestione della qualità certificato e la presenza di risorse e competenze specifiche rispetto alle diverse aree d'intervento, sicuramente sono finalizzate a escludere preventivamente soggetti senza alcuna esperienza o costituiti solo per beneficiare dei fondi pubblici, ma limiterà la possibilità di ottenere l'accreditamento a poche grandi imprese del settore.

Infine per promuovere la creazione di reti, si prevede che gli operatori che vogliono accreditarsi debbano dichiarare preventivamente il raggruppamento di soggetti con i quali intendono collaborare, selezionandoli fra quelli accreditati, autorizzati e speciali (università, consulenti del lavoro, ecc.).

2.2 *Il programma LaborLab*

Il programma sperimentale LaborLab della Regione Lombardia, cofinanziato dal Ministero del Lavoro (la dotazione finanziaria complessiva è pari a 24 milioni di euro) e gestito con l'assistenza tecnica di Italia Lavoro, la cui progettazione è iniziata nel 2006 e il suo avvio operativo nel novembre del 2007, rappresenta una prima applicazione del modello di sussidiarietà orizzontale adottato da questa Regione e di coinvolgimento diretto degli operatori pubblici e privati accreditati.

Il programma LaborLab s'inserisce all'interno del modello lombardo di gestione delle politiche del lavoro che si fonda sul sistema di accreditamento prima descritto e su un modello di servizio basato su due pilastri:

- **il Piano di intervento personalizzato (Pip)**, sottoscritto tra l'operatore pubblico o privato accreditato e il disoccupato, che individua il percorso ottimale per aumentare l'occupabilità e per il migliore collocamento al lavoro del disoccupato. Il Pip è ovviamente personalizzato e coerente con i fabbisogni del lavoratore e quelli della domanda;
- la **dote-lavoro (Dote)**, cioè le risorse pubbliche di cui ciascun beneficiario delle politiche attive del lavoro è titolare per il pagamento dei servizi erogati dall'operatore accreditato.

Il programma LaborLab si rivolge a due target molto definiti (a parte la LaborLab Academy, riservata a 60 laureati): disoccupati con rischio di esclusione sociale (uomini over 40 e donne disoccupate non percettori di alcuna indennità diversa dalla disoccupazione ordinaria) per un totale di 1.000 beneficiari e lavoratori atipici ad alta instabilità contrattuale (lavoratori che hanno avuto almeno tre interruzioni contrattuali negli ultimi 24 mesi, co.co.co. e co.co.pro. con reddito inferiore o uguale a 20.000 euro lordi annui, che possono essere o non essere in prestazione d'opera) per un totale di 1.200 beneficiari, con l'obiettivo della stipula di un contratto subordinato a tempo indeterminato o determinato della durata minima di 12 mesi.

Per partecipare al programma LaborLab, i lavoratori dei due target devono presentarsi presso uno degli operatori pubblici e privati accreditati ai servizi per il lavoro. L'operatore accreditato ha l'obbligo di fornire a ciascun beneficiario le necessarie informazioni sulle procedure e sulle modalità di realizzazione del programma e di stilare il patto di servizio che stabilisce i reciproci obblighi.

Successivamente il destinatario e l'operatore procedono alla stesura del Piano di intervento personalizzato, in cui devono essere descritte le attività concordate sulla base dei fabbisogni professionali e formativi, finalizzate all'inserimento lavorativo del disoccupato.

In sintesi, i servizi che possono essere erogati rientrano in tre macrotipologie:

1. elaborazione del Piano di intervento personalizzato;
2. formazione;
3. inserimento lavorativo.

Il disoccupato può acquisire questi servizi attraverso la dote lavoro, di cui è titolare, che è pari ad un massimo di 7.000 euro per il primo target dei disoccupati e a 5.000 euro per gli atipici; la dote lavoro è integrata con la dote-formazione-lavoro del valore massimo di 1.500 euro per i disoccupati e di 1.000 euro per gli atipici, erogata direttamente al beneficiario per sostenerlo economicamente durante la sua partecipazione al programma. Nel caso i beneficiari siano disoccupati percettori di indennità di disoccupazione o collaboratori in corso d'opera, è possibile usufruire del voucher di servizio, anche esso erogato direttamente al beneficiario.

La Dote presenta la seguente composizione (**tavola 8**).

Tavola 8 - La dote dei disoccupati e degli atipici nel programma LaborLab (valori in euro)

Acquisizione dei servizi di:	Valore massimo per i disoccupati	Valore massimo per gli atipici
• Elaborazione del Piano di intervento personalizzato	500	500
• Formazione	4.000	3.000
• Inserimento lavorativo	2.500	1.500
TOTALE	7.000	5.000
Dote formazione-lavoro / voucher di servizio	1.500	1.000

L'operatore gestisce le attività previste nel Pip, sia quelle operative che economiche, avvalendosi del sistema informativo regionale LaborLab, accessibile via internet.

L'operatore accreditato può prenotare al massimo 15 doti al mese per provincia e per ambito di intervento.

Durante tutto il percorso il beneficiario sarà accompagnato da un tutor nominato dall'operatore accreditato con il quale è stato sottoscritto il Pip.

Il piano si considera concluso positivamente a fronte della sottoscrizione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di almeno 12 mesi.

Lo stato di avanzamento del programma al 30 settembre 2008, a circa un anno dal suo inizio operativo, è riassunto nella tabella successiva (**tavola 9**)⁸.

Tavola 9 - Stato di avanzamento del programma LaborLab al 30 settembre 2008

	Prenotazioni	Sottoscrizione Pip	Conclusi	Esito positivo	% esito positivo/Conclusi	% esito positivo/Pip
Disoccupati	1.207	1.076	254	121	47,6	11,2
Atipici	446	404	77	39	50,6	9,7
Totale	1.653	1.480	331	160	48,3	10,8

Dei 1.480 lavoratori che hanno sottoscritto il piano, il 20% (331) ha concluso il percorso e il 48,3% (160) ha trovato lavoro.

A questi occorre aggiungere i 52 lavoratori che hanno ottenuto un contratto di lavoro inferiore a 12 mesi, che portano la percentuale di successo al 67%. È bene precisare che si tratta di una prima e parziale analisi dei risultati intermedi e che solo alla conclusione del programma sarà possibile disporre di elementi di valutazione più robusti.

Com'era prevedibile rispetto ai target scelti, la maggioranza dei beneficiari è costituita da donne (92,1% per i disoccupati svantaggiati e 67,7% per gli atipici) e l'età media dei disoccupati è 37,5 (35,8 anni per le donne e 54,5 per gli uomini), degli atipici è circa 35 anni (35,8 per gli uomini, 34,5 per le donne).

È interessante analizzare come si siano distribuiti i disoccupati fra gli operatori pubblici e privati (**tavola 10**): l'82,2% ha scelto un operatore privato (agenzie del lavoro, enti di formazione e fondazioni private) e il restante 17,8% si è ripartito fra i centri per l'impiego (in maggioranza), gli enti locali (Comuni), le aziende speciali

8 ARFL, *Rapporto di monitoraggio del programma LaborLab al 30 settembre 2008*.

della Provincia, come la nuova agenzia per la formazione, l'orientamento e il lavoro di viale Jenner a Milano, le università e gli istituti scolastici.

I disoccupati potevano scegliere liberamente fra le 339 sedi di 103 operatori che sono stati accreditati dalla Regione Lombardia e i 173 centri per l'impiego lombardi⁹.

Tavola 10 - Operatori, sedi e beneficiari

Natura	Operatori accreditati	Sedi accreditate	Operatori attivi	Sedi operanti	Beneficiari
Centri per l'impiego	12	75	7	30	182
Enti locali	12	14	7	8	35
Aziende speciali (Provincia)	6	23	3	4	73
Università/Istituti scolastici	4	4	1	1	2
Altro Pubblico	5	5	-	-	-
Totale Pubblico	39	121	18	43	294
Privato	47	284	32	133	1.291
Fondazioni private	14	46	6	10	68
Totale Privato	61	330	38	143	1.359
Totale	100	451	56	186	1.653

Il programma LaborLab propone un modello fortemente innovativo di collaborazione fra servizi pubblici e privati, di tipo concorrenziale, che non trova riscontro fra quelli esaminati nei paesi europei.

Ha il vantaggio di consentire ai "clienti" (i disoccupati) di scegliere liberamente fra una pluralità di operatori pubblici e privati (512 sedi in totale per la Lombardia) e di determinare in questo modo una selezione degli operatori migliori. Il meccanismo di pagamento degli operatori, legato per una sua parte ai risultati occupazionali, consente di monitorare e valutare i risultati e di escludere progressivamente gli operatori che hanno raggiunto risultati scadenti.

Ma in questa nota è necessario anche analizzare le eventuali criticità del programma LaborLab e del modello che propone, da tenere presenti nella definizione delle iniziative per promuovere e migliorare la collaborazione fra pubblico e privato nella gestione dei servizi per il lavoro.

La prima criticità deriva direttamente dal modello stesso che non prevede una cooperazione e sinergie fra pubblico e privato, ma una netta separazione fra le due tipologie di operatori che operano in competizione.

⁹ Albo regionale degli operatori accreditati ai servizi al lavoro ed elenco dei centri per l'impiego della Lombardia: <http://formalavoro.regione.lombardia.it/fl/SPIAcc.nsf/DHTML?readform&albo>

Una delle conseguenze di questa separazione è l'assenza di una fase preliminare di *profiling* e di *screening* - che può essere effettuata solo da un centro pubblico o comunque da un soggetto neutrale che non è interessato ai ricavi derivanti dalla presa in carico del disoccupato - per ridurre il numero delle persone da affidare, con un costo certamente significativo (fino a un massimo di 8.500 euro per disoccupato), all'operatore privato.

Come abbiamo visto nel primo capitolo, anche nel modello olandese e nel programma inglese *Employment Zones* che prevedono l'affidamento ai privati delle attività di ricollocamento, il servizio pubblico provvede a selezionare quei lavoratori di facile occupazione che possono essere avviati al lavoro con misure molto semplici. Ai servizi privati vengono affidati, invece, i soggetti più difficilmente occupabili, anche per evitare fenomeni di *creaming*. A questo proposito il programma *LaborLab*, per il meccanismo volontario di selezione dei disoccupati meritevoli dell'intervento, affidato solo alle campagne di comunicazione e ovviamente alla scelta delle loro caratteristiche, rischia di facilitare una selezione inversa e di rivolgersi solamente a quelle persone più attive che probabilmente potevano essere ricollocate con interventi meno costosi e di lasciare ai centri pubblici i disoccupati svantaggiati di più difficile collocamento, anche in contrasto con le finalità del programma.

In ogni caso l'assenza di un robusto *screening* iniziale pregiudica la possibilità di estendere il programma a tutti i beneficiari potenziali, per semplici calcoli economici. Anche prendendo in considerazione solo il target delle donne in cerca di lavoro (circa 87mila) e degli over 50 disoccupati (circa 7mila) in Lombardia, la Regione dovrebbe stanziare ogni anno, nell'ipotesi di utilizzazione di tutta la dote¹⁰, circa 870 milioni di euro per erogare i servizi secondo il modello *LaborLab*.

Occorre non sottovalutare, inoltre, un altro limite di un modello in cui dovrebbero operare liberamente e in competizione soggetti pubblici e privati. Poiché è un servizio non autofinanziabile, dal momento che deve essere erogato gratuitamente ai disoccupati ed è sostenibile per gli operatori privati solo se coperto interamente da risorse pubbliche, vi è il rischio che siano fornite prestazioni non necessarie, per esempio attività formative, solo perché remunerate¹¹. La scarsa presenza nell'albo

10 Nel rapporto di monitoraggio sullo stato di avanzamento del programma *LaborLab* non è indicata quale percentuale della dote massima sia stata utilizzata mediamente dai beneficiari.

11 Sergio Rosato osserva a questo proposito (*op. cit.*, p. 303) che la tesi di un mercato dei servizi per l'impiego in cui i privati operano liberamente e competono anche con i centri pubblici "appare più un espediente per accentuare il degrado dei servizi pubblici e favorire l'espansione di un privato 'parastatale', verso cui sarebbero dirottate le risorse pubbliche".

degli operatori accreditati di agenzie private per il lavoro e la prevalenza di enti di formazione accentuano questo rischio.

Tavola 11 - Operatori accreditati dalla Regione Lombardia

Categorie	Operatori	Sedi
Ente di formazione pubblico o privato	50	153
Agenzia per il lavoro	18	115
Cooperativa	11	37
Comune	4	4
Consorzio	4	5
Altro	3	4
Associazione	2	4
Ente strumentale	2	2
Fondazione	2	4
Provincia	2	3
Società di consulenza	2	4
Università	2	2
Scuola	1	2
Totale complessivo	103	339

Infatti, come si può osservare nella tabella accanto (**tavola 11**), su 103 operatori accreditati dalla Regione Lombardia solo 18 sono agenzie private per il lavoro (su 320 autorizzate in Lombardia dal Ministero del Lavoro, con 1.314 sedi, alle quali devono essere aggiunte le agenzie che operano solo a livello regionale), mentre quasi la metà sono enti di formazione e 11 sono consorzi di formazione o di cooperative sociali. I rimanenti 24 operatori comprendono Comuni, Province, onlus, fondazioni che si occupano di disabili e solo due università e una scuola.

Queste criticità devono essere fortemente ridimensionate se si tiene conto che è un programma sperimentale che deve fornire indicazioni sui modelli che possono essere utilizzati con maggiore efficacia dalla Regione per l'attuazione della sua legge del 2006 e dei suoi aspetti più innovativi.

In ogni caso, la prima questione da affrontare per rafforzare il ruolo dei privati nella gestione delle politiche per l'occupazione in tutto il paese, in particolare nella prospettiva della riforma degli ammortizzatori sociali, è la sostenibilità di un modello che deve prevedere una fase preventiva di *profiling* e di *screening* da parte di un soggetto pubblico o comunque di un'agenzia a cui siano delegati tali compiti, come accade in tutti i paesi dove si utilizzano prevalentemente operatori privati.

I risultati del programma Pari, esaminati nel capitolo successivo, offrono preziose indicazioni a questo fine.

2.3 I risultati del programma Pari

I risultati del programma Pari (realizzato da Italia Lavoro per conto del Ministero del Lavoro) per il reimpiego di lavoratori svantaggiati, in particolare rivolto ai beneficiari degli ammortizzatori in deroga e finalizzato a integrare le politiche attive e passive all'interno del modello di *welfare to work*, consente di valutare gli effetti di questa attività preliminare nel contesto italiano.

Come si può vedere nella tabella successiva (**tavola 12**), la sola richiesta di sottoscrizione del patto di servizio, che comporta l'impegno a partecipare alle attività del programma e ad accettare le offerte lavorative congrue, a cui era condizionata l'erogazione degli ammortizzatori in deroga, ha ridotto di quasi il 25% il bacino dei beneficiari, con un indubbio vantaggio economico dello Stato e della collettività che ha potuto utilizzare tali risorse per i lavoratori effettivamente bisognosi. Questa procedura ha anche ridotto sensibilmente il fenomeno del lavoro sommerso fra i percettori dei sussidi di disoccupazione, poiché le attività programmate dal programma Pari erano incompatibili con lo svolgimento di un lavoro in nero.

Tavola 12 - I risultati delle azioni di reimpiego del programma PARI

Lavoratori convocati	Non hanno firmato il patto di servizio	Lavoratori inseriti in percorsi di reimpiego	Ricollocati con assistenza tecnica Pari (70% a tempo indeterminato)	Fuoriusciti a seguito delle azioni (pensionamento, verifica contributiva, incentivi all'esodo, rinunce)	Riduzione dei lavoratori convocati
44.602	11.064	33.538	10.810	1.942	23.816
	24,8%	75,2%	32,2%	5,8%	53,4%
	Di cui:				
	Fuoriusciti iniziali (assenze, rifiuti, decessi, pensionati)				
	9.862				
	Già ricollocati				
	1.202				

La fase successiva, incentrata sostanzialmente sull'analisi delle competenze e dell'occupabilità del disoccupato e soprattutto della dote di incentivi di cui è portatore (periodo di decontribuzione a favore dell'impresa, eventuale voucher formativo, altri eventuali incentivi per l'impresa legati al sussidio residuo, data pensionamento), ha consentito di ricollocare in un tempo relativamente breve il 32% dei lavoratori inseriti nei percorsi di reimpiego, grazie anche alla convenienza da parte delle imprese ad assumere lavoratori, che consentiva un significativo abbattimento del costo del lavoro. Un altro 6% è fuoriuscito grazie ad un attento esame della loro situazione contributiva o alla successiva rinuncia da parte del beneficiario. In totale, rispetto ai lavoratori inizialmente convocati, si è ridotto il bacino di oltre la metà e si è individuata così la parte dei lavoratori di più difficile collocamento, sui quali concentrare i trattamenti più complessi e da affidare eventualmente ad operatori privati.

Dall'analisi dei risultati del programma Pari derivano due considerazioni principali. L'aver potuto condizionare l'erogazione del sussidio alla sottoscrizione del patto di servizio, che viene invece utilizzato nella maggior parte dei Cpi, soprattutto del Mezzogiorno, solo per la "pulizia delle liste" dei disoccupati iscritti¹², ha rafforzato la capacità di questo istituto di responsabilizzare maggiormente i beneficiari delle prestazioni sociali e di ridurre i comportamenti illeciti.

L'uso del patto di servizio per un robusto *screening* dei lavoratori effettivamente disponibili al lavoro e a partecipare ai percorsi di reimpiego e l'applicazione delle sanzioni per la mancata accettazione di una congrua offerta di lavoro non possono essere affidati a un operatore privato per un evidente conflitto d'interessi. Di contro, se lo stesso operatore privato fosse caricato di responsabilità anche amministrative in merito alla corretta gestione del patto di servizio e delle conseguenti sanzioni in caso di inadempienza, probabilmente si ridurrebbe ulteriormente il numero di agenzie per il lavoro interessate a partecipare a queste attività.

2.4 I rapporti fra servizi pubblici e privati per l'impiego

Sulla base dell'indagine dell'Isfol sulla cooperazione fra servizi pubblici per l'impiego e agenzie per il lavoro¹³, il 30% delle Province dichiara di non avere rap-

12 Cfr. Manuel Marocco, *Teoria e prassi nell'attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio*, Working Paper Adapt, n. 64 del 2008.

13 Isfol, *Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali del lavoro – Monitoraggio Spi 2000-2007*, Vol. I, 2008.

porti con i privati, e fra queste, tre (Foggia, Matera e Lucca) dichiarano che questi rapporti non sono neppure previsti o desiderati. Poco più della metà sono del Mezzogiorno, ma sono presenti anche capoluoghi come Bologna, Trento e Trieste.

Per circa il 9% delle Province i rapporti fra Spi e Apl si esauriscono nella diffusione delle offerte di lavoro delle agenzie da parte dei centri per l'impiego o viceversa nell'utilizzo dei dati dei Cpi da parte delle agenzie (tra queste Napoli, Venezia e Roma).

Il 12% delle Province dichiara di condividere le informazioni con le agenzie e solo nel 7% di esse vi è uno scambio di servizi (per esempio Bergamo e Parma hanno coinvolto alcune agenzie per il lavoro in attività di *outplacement* nei loro progetti di ricollocamento).

Quasi un terzo delle Province (30%) dichiara di collaborare con le agenzie con accordi di partenariato formalizzati con convenzioni o direttive regionali (fra queste Bari, Genova, L'Aquila, Milano, Torino, Perugia e gran parte delle Province venete). Fra le modalità di collaborazione quelle che sembrano più efficaci sono la possibilità delle agenzie di raccogliere i *curricula* delle persone interessate, direttamente nei centri per l'impiego attraverso "urne" e l'impegno di alcuni Cpi a fornire alle agenzie di somministrazione i nominativi selezionati dalla propria banca dati per l'inserimento lavorativo temporaneo e, per le offerte di lavoro a tempo indeterminato, la preselezione dei nominativi attraverso colloqui.

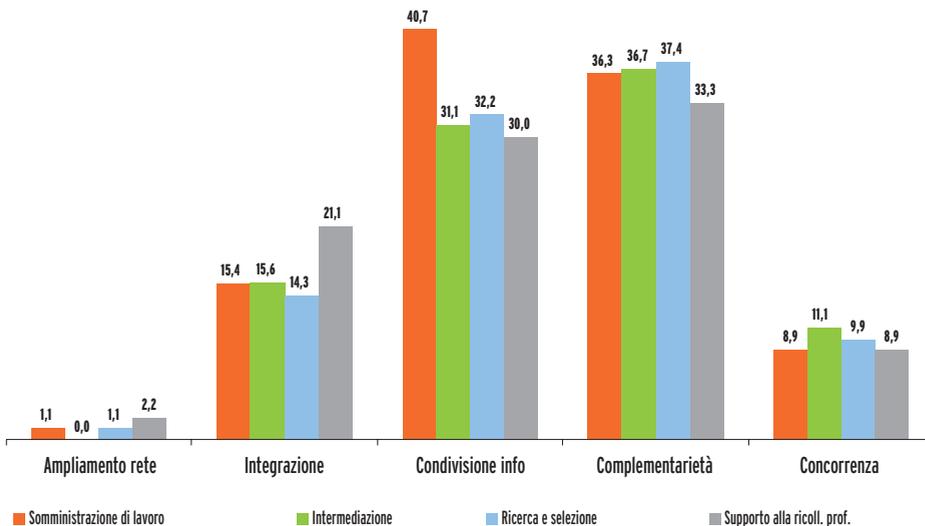


Figura 2 -Sviluppo delle relazioni Spi-Apl per tipologia di agenzia. Percentuale province (2007)

Per quanto riguarda le prospettive di sviluppo dei rapporti fra servizi pubblici e privati (figura 2), la maggioranza delle Province è orientata verso due modalità, la condivisione delle informazioni e dei dati (poco meno del 34%, con una punta del 40,7% per le agenzie di somministrazione) e la complementarità delle rispettive attività (circa il 36%). L'integrazione dei servizi è una prospettiva dichiarata da circa il 16% delle Province, con una punta del 21% nei rapporti con le agenzie di supporto al ricollocamento del personale. Lo sviluppo di modalità concorrenziali viene indicato da meno del 10% delle Province e le politiche finalizzate all'ampliamento della rete solo dal 2%. Il grafico mostra che non vi sono grandi differenze per quanto riguarda la tipologia di agenzia per il lavoro, a parte quelle prima segnalate.

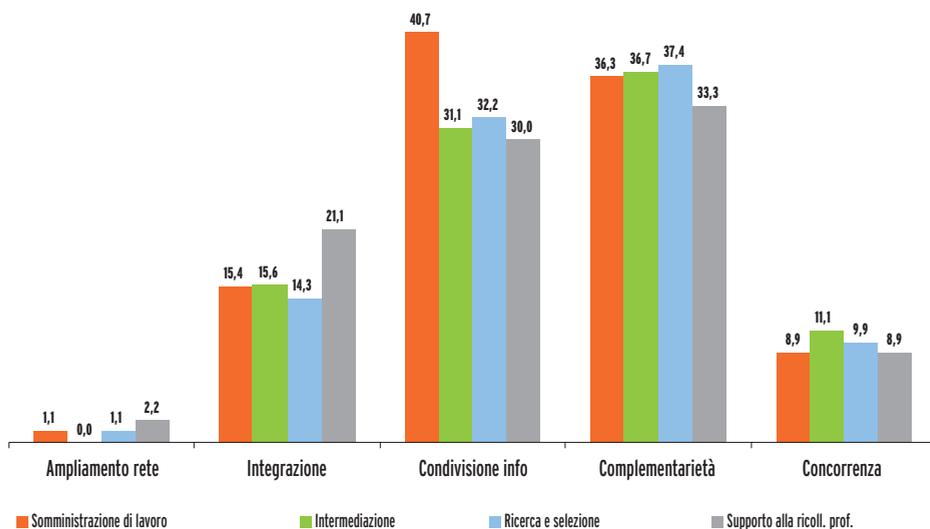


Figura 3 -Sviluppo delle relazioni Spi-Apl per tipologia di agenzia. Percentuale Regioni (2007)

Il punto di vista delle Regioni sulle prospettive del rapporto fra servizi pubblici e privati diverge nettamente rispetto a quello delle Province (figura 3). La complementarità delle rispettive attività è la modalità indicata da oltre il 60% delle Regioni, mentre la condivisione delle informazioni e dei dati è auspicata da solo il 17% a fronte del 34% delle Province. L'integrazione delle attività è una prospettiva minoritaria, mentre la modalità competitiva viene indicata da quasi il 20% delle Regioni.

Le agenzie per il lavoro private¹⁴ che hanno rapporti con i servizi pubblici per l'impiego sono pari al 55% del totale, ma con forti differenze in relazione alla tipologia (figura 4).

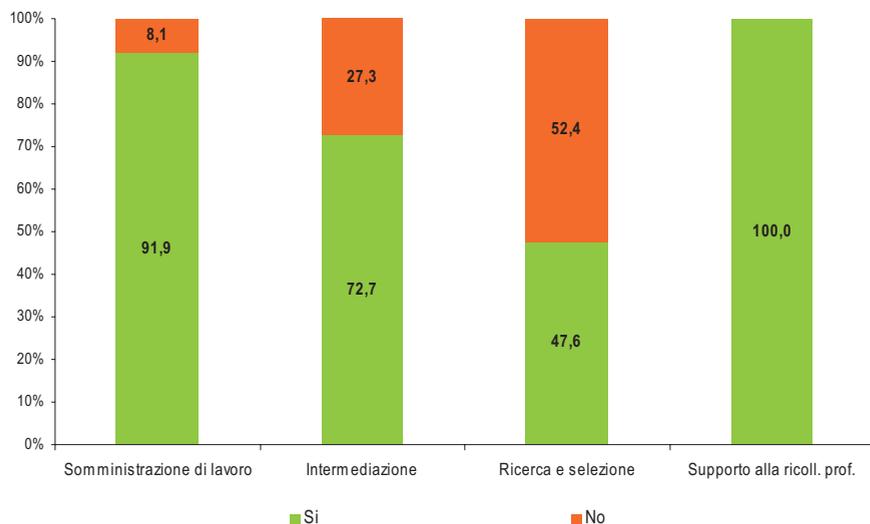


Figura 4 - Agenzie che dichiarano di avere relazioni con il sistema Spi per tipologia (% Apl) - 2007

La maggioranza delle agenzie di ricerca e selezione (52,4%) e il 27,3% di quelle d'intermediazione dichiarano di non avere rapporti con gli Spi, mentre la totalità delle agenzie di *outplacement* e l'82% di quelle di somministrazione li hanno.

In gran parte dei casi sono rapporti non formalizzati (61,6%) o sporadici (60,1%), in particolare per le agenzie di ricerca e selezione del personale (70%).

Le ragioni dei modesti rapporti fra questa ultima tipologia di agenzia, che è la più numerosa (più dell'80% del totale), devono essere ricercate nel posizionamento dell'agenzia nel mercato del lavoro con un target costituito, come vedremo nel capitolo successivo, prevalentemente da livelli professionali medio-alti e nelle qualifiche di dirigenti e quadri che non frequentano normalmente i centri per l'impiego.

14 Le agenzie per il lavoro autorizzate sono 724 con circa 4.439 sportelli.

Tavola 13 - Tipo di relazioni fra agenzie per il lavoro e gli altri intermediari speciali (percentuale su totale agenzie)

	Università	Scuole	Comuni	CCIAA	Sindacati	Ass. datoriali	Consulenti del lavoro
Agenzie con relazioni formalizzate	131,0	81,0	51,0	47,0	27,0	65,0	58,0
Tipo di relazione (%)							
Convenzione	44,0	21,0	16,0	34,0	20,0	34,0	21,0
Progetto	22,0	27,0	34,0	19,0	28,0	18,0	29,0
Condivisione dati	37,0	53,0	43,0	34,0	44,0	34,0	47,0
Altro	4,0	2,0	7,0	13,0	17,0	17,0	7,0
Incontri con studenti		6,0					

Fonte: Isfol

È utile una rapida analisi dei rapporti fra agenzie per il lavoro e gli altri intermediari speciali (**tavola 13**): le convenzioni sono stipulate prevalentemente con le università (44%), le camere di commercio (34%) e le associazioni datoriali (34%), mentre le collaborazioni su singoli progetti sono realizzate maggiormente con i Comuni (34%), i consulenti del lavoro (29%) e i sindacati (28%). Lo scambio di dati è molto diffuso con tutti gli intermediari speciali, in particolare con le scuole (il 53%), i consulenti per il lavoro (47%) e i sindacati (44%).

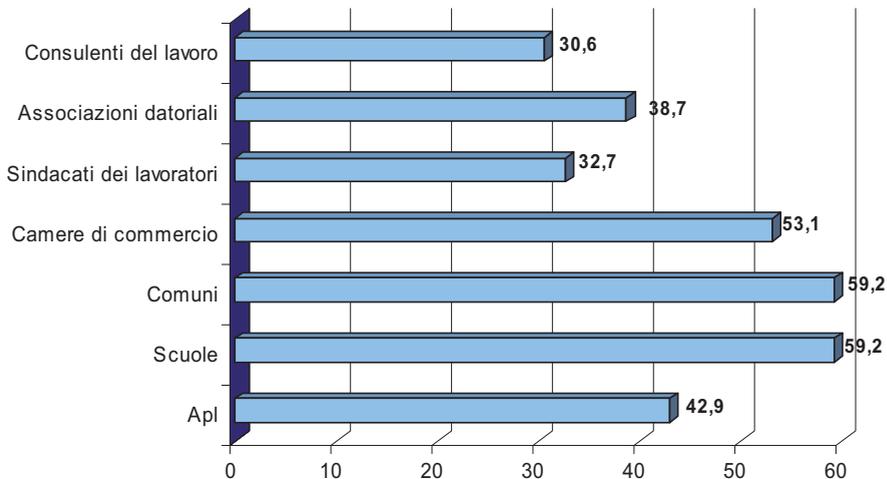
Da questi dati si può osservare che la costruzione di reti fra agenzie per il lavoro e il sistema dell'istruzione (università e scuole) appare più strutturata.

Questa evidenza emerge anche dall'analisi delle relazioni fra università e gli altri operatori del mercato del lavoro.

Le università che hanno creato un servizio di *placement* sono 56 su 77 atenei (l'88% a livello centrale e il 12% attraverso le singole facoltà) con un numero medio di tre addetti. La totalità delle università promuove l'incontro fra domanda e offerta di lavoro attraverso eventi dedicati (career day, job meeting, ecc.) e l'84% ha attivato un servizio strutturato di gestione dell'incontro attraverso banche dati e attività informative. Le attività di orientamento professionale (colloqui formativi, assistenza alla redazione del curriculum, seminari o workshop tematici) sono svolte dal 76% delle università e le attività formative per l'inserimento lavorativo dal 67%.

Anche le università, come già abbiamo visto con gli operatori accreditati, incontrano serie difficoltà ad operare nel cosiddetto "mercato dei servizi per l'impiego", per l'impossibilità di autofinanziare le attività di *placement* con proventi diversi dai fondi propri e dai contributi pubblici, e solo le più grandi riescono a raccogliere

sponsorizzazioni da parte delle imprese. La legge prescrive del resto che le loro attività d'intermediazione debbano essere svolte senza finalità di lucro.



Fonte: Isfol

Figura 5 - Soggetti con cui sono state attivate relazioni formalizzate (percentuale università su totale intervistate)

Per quanto riguarda le relazioni formalizzate dalle università con gli altri intermediari speciali (figura 5), la maggiore intensità di rapporti si realizza con scuole e Comuni (59,2%), ma anche i rapporti con le agenzie per il lavoro coinvolgono quasi il 43% degli atenei e le modalità di collaborazione più diffuse sono la condivisione di informazioni e dati e l'integrazione delle attività.

Occorre osservare, invece, che i rapporti delle università con i servizi pubblici per l'impiego sono meno solidi. Anche se il 50% delle università dichiara di avere rapporti con gli Spi, questi sono prevalentemente sporadici e non formalizzati.

Per quanto riguarda i consulenti per il lavoro delegati dalla Fondazione alle attività di intermediazione e di consulenza aziendale (ricerca e selezione di personale e supporto alla ricollocazione professionale), non sono disponibili informazioni sui loro rapporti con gli altri operatori del mercato del lavoro, se non quelle che si possono ricavare indirettamente dalle analisi precedenti. L'unico dato che testimonia la forte crescita dei consulenti del lavoro che hanno deciso di formalizzare le loro attività d'intermediazione è la progressione delle deleghe che sono passate dalle

850 del 2006 alle 1.249 del 2008, ripartite in modo abbastanza uniforme in tutte le aree del Paese¹⁵.

Circa la loro penetrazione nel mercato del lavoro, i pochi dati disponibili non consentono di fare stime attendibili sui lavoratori effettivamente intermediati dai consulenti. Destano, peraltro, notevoli perplessità due evidenze emerse dal rapporto di monitoraggio dell'Isfol sugli intermediari speciali: il “fatturato” complessivo della Fondazione dei consulenti e dei professionisti delegati per l'esercizio delle attività d'intermediazione è pari a circa 180mila euro, quanto la più piccola agenzia per il lavoro; nel 2006 tutti i delegati dalla fondazione (1.116) hanno raccolto 1.008 *curricula*, poco meno di uno per professionista. È probabile che queste informazioni indichino semplicemente che i consulenti abbiano fatto “emergere” solo una minima parte delle loro attività d'intermediazione, preferendo mantenere in un'area grigia le altre azioni di reclutamento del persone per i loro committenti.

Una prima osservazione, a conclusione di questo capitolo, è relativa alla dimensione ragguardevole del sistema dei servizi per il lavoro, che oggi è composto dai 539 centri per l'impiego (a cui si aggiungono i 148 sportelli multifunzionali siciliani), le 4.493 filiali delle agenzie per il lavoro, a cui si devono aggiungere i 1.249 consulenti per il lavoro delegati dalla fondazione, i circa 60 servizi di *placement* delle università e gli operatori accreditati dalle Regioni. Un totale di oltre seimila “sportelli”, come vedremo nel capitolo successivo, diffusi non uniformemente nel territorio e spesso con un posizionamento che non facilita la collaborazione, ma capaci di offrire per la prima volta ai lavoratori e alle imprese una pluralità di servizi diversificati per il lavoro.

La situazione è meno positiva per quanto riguarda gli altri soggetti privati e pubblici che, secondo il disegno della riforma Biagi, dovevano far parte della rete dei servizi per il lavoro, facendo “emergere” attività per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro che in parte già svolgevano. Come abbiamo visto, solo la Lombardia e la Toscana hanno creato gli albi degli operatori accreditati e, per quanto riguarda gli intermediari speciali, le università hanno sviluppato nella grande maggioranza i servizi di *placement* ma scontano la difficoltà di finanziarli con risorse diverse da quelle proprie o pubbliche.

Gli altri intermediari speciali – Comuni, camere di commercio, istituti scolastici, enti bilaterali (sono esaminati in modo più approfondito nel capitolo successivo),

15 Nord-Ovest 17,7%, Nord-Est 27,3%, Centro 25,7% e Mezzogiorno 29,3%.

associazioni datoriali o dei lavoratori, altre associazioni di rilevanza nazionale che devono essere autorizzate dalle Regioni e dalle Province – non hanno manifestato un grande interesse ad assumere il nuovo ruolo, anche per la scarsa convenienza a operare come agenzie di intermediazione.

Si ha notizia, invece, che alcune associazioni delle imprese e alcuni sindacati abbiano preferito costituire delle agenzie per il lavoro, seguendo la procedura del riconoscimento nazionale.

Un secondo ordine di considerazioni emerge dal confronto fra le risposte fornite dalle Province, dalle Regioni e dalle agenzie per il lavoro: vi è un forte deficit di coordinamento da parte dei servizi pubblici per l'impiego nei confronti degli altri operatori privati e pubblici. Come abbiamo visto, quasi la metà dei Spi non ha alcun rapporto con le agenzie per il lavoro o si limita allo scambio d'informazioni e, cosa preoccupante e significativa, tre Province dichiarano di non auspicare neppure che questi rapporti s'instaurino. La mancata approvazione, a 5 anni dalla riforma Biagi, da parte della maggior parte delle Regioni di leggi per l'accreditamento degli operatori privati, conferma l'esistenza di una riserva di ordine generale alla creazione di una rete collaborativa fra servizi pubblici e privati con l'obiettivo di consentire al maggior numero di disoccupati, dal Nord al Sud del Paese, di trovare velocemente un buon lavoro.

Per quanto riguarda il punto di vista delle agenzie sui rapporti di collaborazione con i servizi pubblici, anche se la maggioranza dichiara di avere rapporti sporadici con gli Spi, modesto è l'interesse perché due sono le esigenze prioritarie a cui attualmente non viene fornita una risposta adeguata dai servizi provinciali: la possibilità di ottenere i *curricula* dei disoccupati, ma anche quelle informazioni aggiuntive sui benefici e gli incentivi a cui eventualmente hanno diritto e che possono aumentare la loro occupabilità¹⁶ e l'interesse delle stesse agenzie di proporli alle aziende; la preselezione dei candidati quando le agenzie non sono in grado di ricavarli dai propri database.

Per quanto riguarda la prima esigenza, che nel disegno originario doveva essere soddisfatta almeno parzialmente dalla Borsa del lavoro, attualmente non vi sono a livello nazionale, regionale e provinciale canali strutturati e telematici che consentano la trasmissione alle agenzie delle candidature dei disoccupati iscritti

¹⁶ Le informazioni più utili, perché incidono sul costo del lavoro del candidato, sono relative al periodo di decontribuzione per il datore di lavoro di cui è portatore il lavoratore in mobilità, l'eventuale dote formativa e gli incentivi diretti, la finestra di pensionamento e la parte residua dell'indennità di mobilità da corrispondere al 50% al datore di lavoro.

presso i centri pubblici e in particolare delle informazioni sui lavoratori coperti da ammortizzatori sociali. Queste ultime informazioni sono detenute quasi esclusivamente dall'Inps (a esclusione dei beneficiari degli ammortizzatori in deroga, il cui monitoraggio è affidato a Italia Lavoro nell'ambito del programma Pari) e attualmente non vi è un sistema che consenta di veicolarli tempestivamente, anche per motivi di privacy in seguito all'abrogazione di un articolo del d.P.R. 442/2000 che consentiva la diffusione dei dati personali degli iscritti alle banche dati senza il consenso degli interessati¹⁷, ai centri per l'impiego per l'adozione delle politiche attive e agli altri servizi pubblici e privati per il lavoro.

Questa criticità è in via di superamento perché, sulla base della direttiva del Ministro del Lavoro del 10 febbraio 2009, l'Inps dovrà mettere disposizione di tutti gli operatori pubblici e privati, autorizzati e accreditati, una banca dati informatizzata accessibile via internet, aggiornata in tempo reale, contenente tutti i dati disponibili relativi ai lavoratori percettori di trattamento di sostegno al reddito.

Per quanto riguarda la seconda esigenza, la maggiore criticità, emersa anche nell'ambito del programma Pari, che ha promosso la stipula di numerose convenzioni nazionali e provinciali con gli operatori privati, è relativa alla scarsa tempestività con la quale il servizio pubblico riesce a rispondere alla richiesta dell'agenzia per il lavoro di effettuare una selezione di candidati con le competenze professionali di cui ha bisogno l'impresa.

2.5 Gli enti bilaterali e le politiche attive del lavoro

Anche se gli enti bilaterali non hanno manifestato interesse ad assumere il ruolo d'intermediari, è utile analizzarli in modo più approfondito per il ruolo che hanno

17 Il decreto legislativo 276 del 2003 ha abrogato l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, che prevedeva che "Al fine di promuovere l'occupazione, favorire l'inserimento al lavoro e l'accesso ad attività di orientamento e formazione professionale nonché agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro i servizi competenti possono comunicare e diffondere, anche per via telematica, a privati datori di lavoro, diversi da quelli autorizzati ai sensi degli articoli 10 e 11, commi 3, 4 e 5, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, a enti pubblici economici che siano interessati all'assunzione, alle società di mediazione autorizzate, nonché agli enti previdenziali, ai centri di formazione professionale e alle altre pubbliche amministrazioni i dati personali relativi ai soggetti presenti nelle banche dati, senza che sia necessario il consenso degli interessati, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 1996, n. 675, e con l'esclusione di quelli sensibili o attinenti a provvedimenti giudiziari, come definiti e individuati rispettivamente negli articoli 22 e 24 della citata legge n. 675 del 1996".

assunto, anche sulla base della normativa più recente¹⁸, sia come erogatori di politiche passive che come attori potenziali delle politiche attive¹⁹.

Gli enti bilaterali, nati dalla contrattazione collettiva in analogia ai fondi inter-professionali, sono presenti solo in alcuni settori economici (edilizia, artigianato, distribuzione, servizi e turismo).

In generale gli enti bilaterali hanno come scopo promuovere, organizzare e attuare a livello provinciale o regionale interventi di:

- osservazione e studio del mercato del lavoro;
- supporto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (in alcuni casi con la creazione di una borsa telematica);
- formazione e qualificazione professionale;
- sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti in crisi e ristrutturazioni aziendali;
- carattere sociale in favore dei lavoratori;
- tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sul lavoro.

Ma i campi d'attività sono abbastanza diversi in relazione al settore economico e al territorio dove operano e in prevalenza le aree investite dalla bilateralità sono l'analisi del mercato del lavoro nel settore in cui gli enti operano, la gestione di prestazioni integrative di sostegno al reddito e dei contratti di solidarietà, la programmazione delle attività formative con particolare riferimento al contratto di apprendistato e la funzione certificatoria dei contratti di lavoro.

18 L'articolo 19 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, prevede che gli enti bilaterali contribuiscano all'erogazioni di alcuni ammortizzatori sociali a favore dei lavoratori e apprendisti sospesi per crisi aziendali o occupazionali.

19 Il decreto legislativo 276/2003 definisce gli enti bilaterali "quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro attraverso: la promozione di una occupazione regolare e di qualità, l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro".

Tavola 14 - Dipendenti e aziende del settore dell'artigianato iscritti agli enti bilaterali (2007)

Numero dipendenti imprese artigiane	1.602.309
Numero aziende artigiane	455.207
Numero lavoratori iscritti Enti regionali	590.056
Numero aderenti a Fondartigianato	766.500
Di cui dipendenti artigiani	500.345

Fonte: Servizio artigianato UIL

I settori che hanno un sistema diffuso e funzionante di enti bilaterali che erogano sostegni al reddito in caso di sospensione o ristrutturazione sono quelli dell'artigianato e delle agenzie per il lavoro.

Il settore in cui è più consolidato l'intervento di sostegno al reddito è quello dell'artigianato, in cui circa un terzo dei lavoratori è iscritto agli enti bilaterali (**tavola 14**).

Particolarmente interessante è l'attività svolta dagli enti bilaterali nell'analisi dei fabbisogni professionali del comparto in cui operano, che potrebbe essere proficuamente utilizzata dai servizi per il lavoro al fine d'incrociare i fabbisogni con l'offerta di lavoro dei propri utenti. Gli enti potrebbero anche verificare e certificare la corrispondenza tra competenze acquisite dagli utenti dei servizi e le competenze richieste dalle imprese.

Analoga collaborazione potrebbe essere sviluppata nella gestione dell'apprendistato, in particolare nel settore dell'artigianato.

È possibile, di conseguenza, ipotizzare un ruolo molto specifico degli enti bilaterali all'interno della rete degli operatori pubblici e privati del lavoro e nell'ambito delle politiche attive, finalizzato a:

- facilitare l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro a partire dai fabbisogni professionali delle imprese iscritte agli enti bilaterali, anche per quanto riguarda l'apprendistato;
- dare assistenza ai lavoratori e alle imprese nella gestione delle domande per gli ammortizzatori sociali;
- attivare e sostenere processi di riqualificazione e di ricollocamento dei lavoratori;

- realizzare azioni comuni con i servizi per il lavoro nella promozione delle prestazioni occasionali di tipo accessorio, al fine di contrastare e far emergere il lavoro irregolare.

Per queste finalità sarebbe opportuno che gli enti bilaterali entrassero nel circuito informativo relativo ai beneficiari di ammortizzatori sociali, per facilitare l'incontro tra i disoccupati la cui assunzione permette all'azienda di fruire di benefici e le imprese associate, attraverso una specifica convenzione con l'Inps, così come previsto dall'articolo 19, comma 4, della legge 28 gennaio 2009, n.2.

3

Le agenzie private per il lavoro

È utile analizzare il sistema delle agenzie del lavoro per comprendere quale fetta del mercato presidino e quale sia la loro distribuzione territoriale, al fine di fornire ulteriori spunti per la prima individuazione delle ipotesi di rafforzamento della collaborazione pubblico-privato nei servizi per il lavoro²⁰.

3.1 Il confronto internazionale

Il grafico successivo (**figura 6**), sviluppato sulla base dei dati dell'International Confederation of Private Employment Agencies, mostra la crescita in alcuni paesi europei delle sole agenzie di somministrazione in un arco temporale di circa dieci anni (1997-2006), che in Italia abbraccia i due provvedimenti legislativi che hanno determinato l'abolizione del monopolio pubblico dell'intermediazione (pacchetto Treu del 1997 e riforma Biagi del 2003).

²⁰ Questo capitolo è stato redatto sulla base del rapporto su “Il sistema delle agenzie private per il lavoro – Evidenze empiriche e analisi dei dati”, realizzato dall'Area studi e ricerche sul mercato del lavoro di Italia Lavoro.

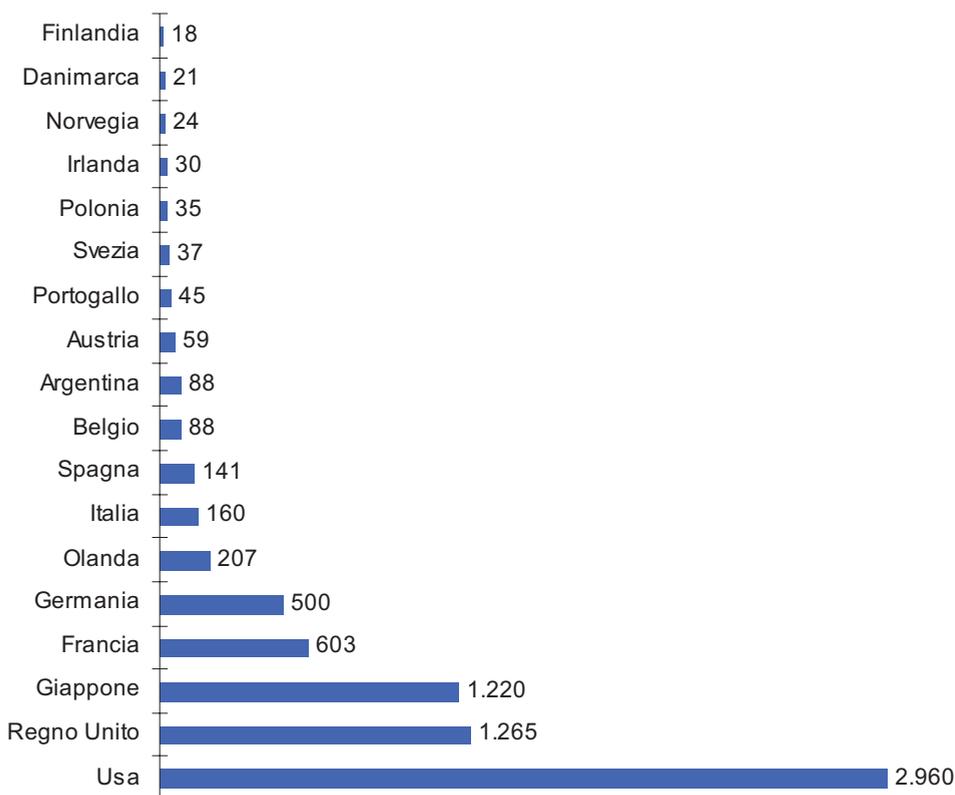


Figura 6 - Numero totale di agenzie di somministrazione (temporary agency work) per paese - 2006 (Fonte: CIETT)

La crescita in molti paesi come il Giappone, il Regno Unito, la Germania, l'Olanda è stata elevatissima e ha portato al raddoppio del numero delle agenzie. In Polonia si è addirittura passati da zero a oltre millecinquecento agenzie, mentre in Italia, anche in ragione della recente approvazione della legge 30 e dei suoi decreti delegati, il Ciett registra nel 2006 solo 90 agenzie di somministrazione.

Nonostante il modesto numero di agenzie, i lavoratori occupati in Italia (160mila equivalenti full-time) grazie all'intermediazione delle agenzie sono in proporzione superiori a quelli di molti altri paesi che hanno un numero decisamente più alto di agenzie, segno della capacità di penetrazione soprattutto dei grossi gruppi internazionali che operano in Italia con una posizione dominante (**figura 7**).

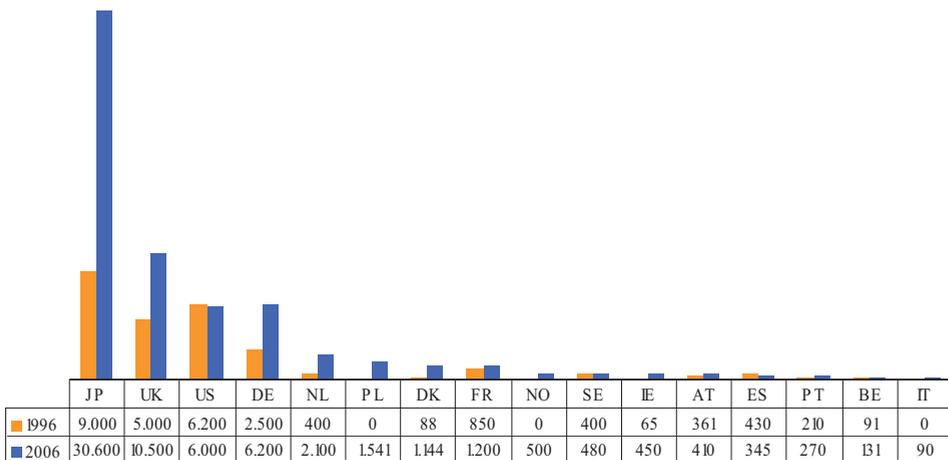


Figura 7 - Lavoratori occupati attraverso le agenzie di somministrazione (migliaia - media giornaliera) 2006 (Fonte: CIETT)

I lavoratori italiani occupati attraverso le agenzie di somministrazione sono in prevalenza donne (53%) e molto giovani (sotto i 25 anni).

Ma se si analizza la percentuale dei lavoratori somministrati sul totale della forza lavoro occupata (**figura 8**), il nostro Paese fa registrare il valore più basso (0,7%) subito dopo la Polonia, con una crescita che si concentra nel triennio 2001-2003, a cui segue il mantenimento della quota dello 0,7%.

Il Regno Unito, con una quota del 4,5%, l'Olanda (2,5%) sono i paesi con il tasso di penetrazione più alto e dove la collaborazione fra servizi pubblici e privati è più forte.

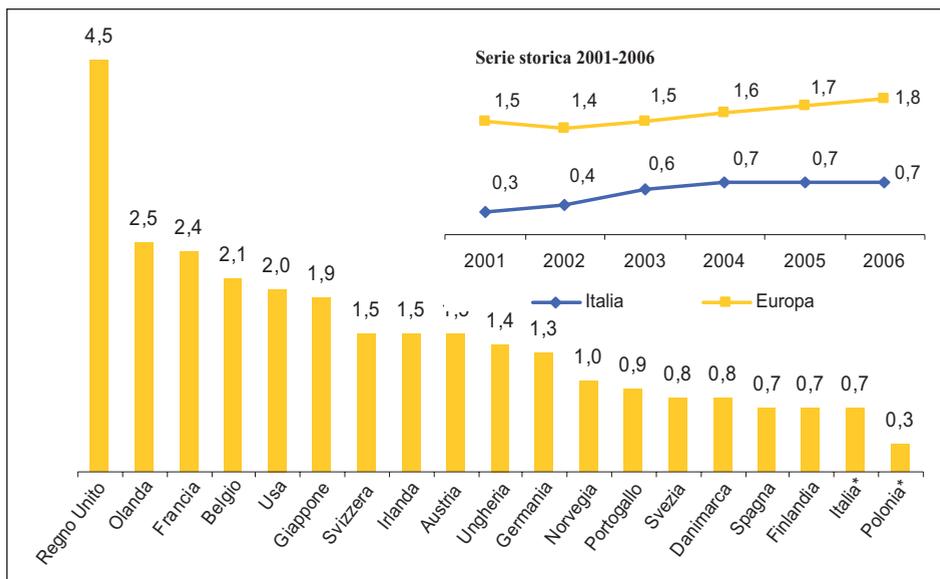


Figura 8 - Tasso di penetrazione delle agenzie private di somministrazione (numero dei lavoratori somministrati rispetto al totale della forza lavoro occupata - %) 2006 (Fonte: CIETT)

Occorre osservare che i dati del Ciett non coincidono con quelli elaborati su dati Inps e Istat dal Ministero del Lavoro²¹ che registrano un tasso di penetrazione sempre crescente negli ultimi anni, che raggiunge quasi il 2% nel 2007.

Sempre sulla base della stessa fonte, si è ridotta la concentrazione all'interno del mercato. “Le quote di mercato (misurate in termini di monte retributivo mensile) delle prime due e delle prime cinque agenzie sono andate infatti diminuendo nel tempo: la quota di mercato delle prime cinque imprese, dal 65% del 2001 (era l'80% nel 1998) si riduce fino a coprire poco più della metà del mercato nel 2007; ancora più marcata la riduzione di quota delle due maggiori agenzie (dal 48% del 2001 al 33% del 2007)²²”.

È particolarmente importante osservare che, sempre sulla base delle analisi del Ciett, vi è una correlazione positiva tra il tasso di penetrazione delle agenzie di somministrazione e la riduzione del lavoro irregolare, i tassi di disoccupazione di lunga durata e l'aumento della mobilità della forza lavoro.

21 Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, settembre 2008, p. 126.

22 Ivi, p. 128.

Il grafico successivo (**figura 9**) mostra come a un più alto tasso di penetrazione corrisponda una più bassa quota di lavoro irregolare come percentuale del Pil.

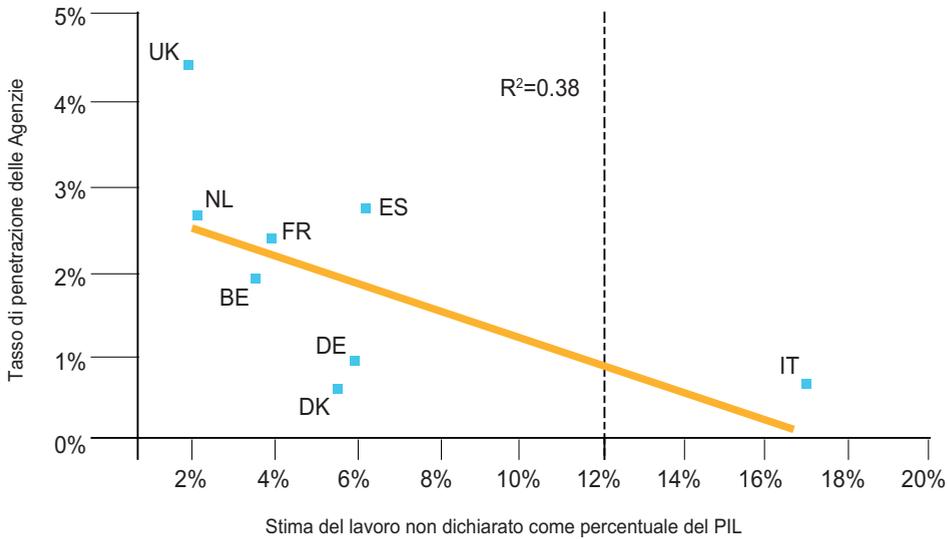


Figura 9 - Distribuzione congiunta del tasso di penetrazione delle agenzie e della stima della percentuale del lavoro irregolare sul Pil (2006)

La stessa correlazione positiva si registra fra i tassi più alti di penetrazione delle agenzie e le percentuali più basse di disoccupati di lunga durata, intesi come persone che cercano lavoro da più di 12 mesi.

Dai due grafici successivi (**figura 10**) è possibile osservare che maggiore è il tasso di penetrazione delle agenzie, più alto è il tasso di mobilità, inteso come percentuale delle persone che ha cambiato la propria situazione occupazionale nell'anno di riferimento.

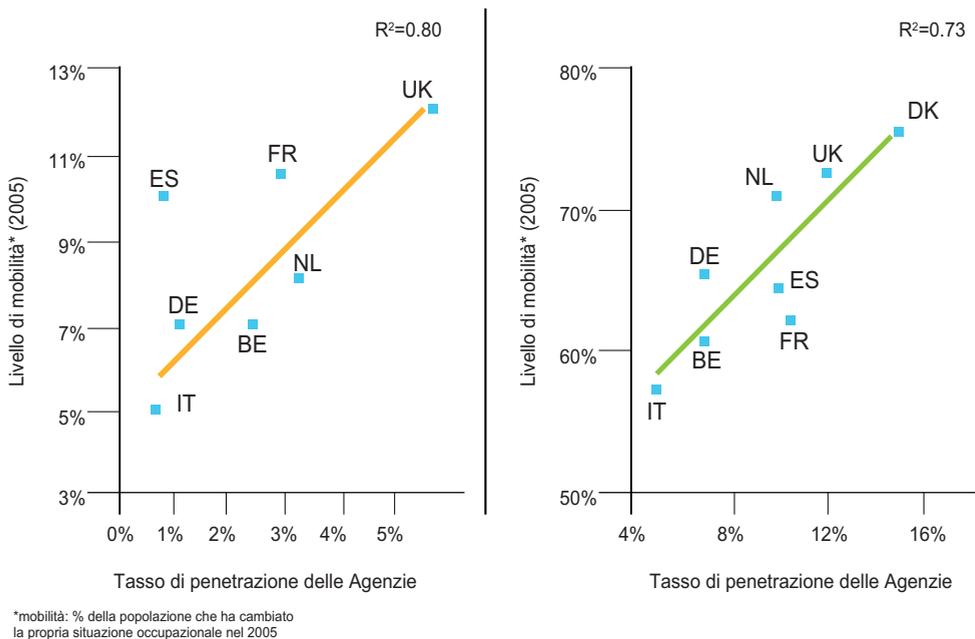


Figura 10 - Distribuzione congiunta del tasso di penetrazione e del livello di mobilità e del tasso di occupazione e del livello di mobilità (2005) (Fonte: CIETT su dati European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in Europe, OECD)

Questa correlazione è determinata sia dalla capacità delle agenzie di rispondere meglio ai picchi di produzione delle imprese e alla loro conseguente esigenza di utilizzare forze di lavoro più flessibili per un tempo più breve, che dalla tipologia dei clienti delle stesse agenzie che sono in maggioranza contattate da chi ha già un lavoro, ma vorrebbe cambiarlo (in Italia chi si rivolge a un'agenzia del lavoro è, quasi una volta su due, già occupato²³).

Sempre lo stesso grafico mostra l'interazione fra maggiore mobilità e più alti tassi di occupazione. Un mercato del lavoro più flessibile stimola maggiormente le imprese ad assumere, anche in presenza di bassi tassi di crescita del prodotto e della produttività, come è accaduto in Italia nell'ultimo lustro.

Infine, i due grafici, letti congiuntamente, mostrano la distanza abissale fra il nostro modello di gestione dei processi allocativi della forza lavoro e quello di paesi come il Regno Unito e la Danimarca, dove una significativa cooperazione fra servizi pubblici e privati garantisce un mercato del lavoro più flessibile, una maggiore

23 Istat, *Rapporto annuale sulla situazione del paese*, 2007, p. 191.

mobilità dei lavoratori che possono così scegliere posizioni lavorative che diano loro maggiori soddisfazioni professionali ed economiche e un maggiore tasso di occupazione della popolazione, che garantisce un maggiore prodotto pro capite.

3.2 L'analisi dimensionale e territoriale delle agenzie per il lavoro in Italia e il loro posizionamento

Il numero totale delle agenzie per il lavoro autorizzate e presenti nell'albo informatico del Ministero del lavoro sono, nel mese di maggio del 2008, 726, con una crescita rispetto al luglio del 2007 di 28 unità (figura 11 e tavola 15).

Le più numerose sono le agenzie di ricerca e selezione (600, pari all'82,6% del totale), seguite dalle agenzie di somministrazione generaliste (90, pari al 12,4%) che, insieme alle prime rappresentano la quasi totalità delle agenzie autorizzate (95%). Le agenzie per il supporto alla ricollocazione professionale sono 20 e 13 quelle per l'intermediazione.

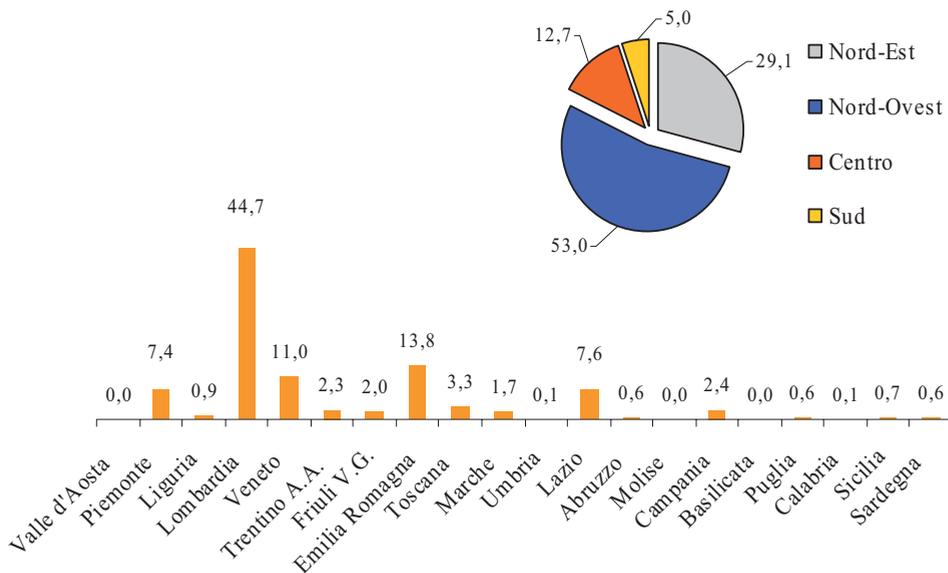


Figura 11 - Numero di agenzie per tipologia/sezione dell'Albo del Ministero del Lavoro (luglio 2007-maggio 2008) (Fonte: elaborazioni Italia Lavoro su dati Albo Informatico MLPS)

Ma se le agenzie di ricerca e selezione sono le più numerose, quelle di somministrazione generalista hanno un numero maggiore di filiali, sono mediamente più

grandi (34,1 filiali per sede legale a fronte di 1,9 delle agenzie di ricerca e selezione) e presentano il valore della produzione più alto.

Tavola 15 - Numero di sedi legali, di filiali e numero medio di filiali per sede legale per ciascuna sezione dell'albo ministeriale (2008)

APL - SEZIONI ALBO MINISTERIALE	N. sedi legali	N. filiali	N. medio di filiali per sede legale
Sez. 1 - Somministrazione generalista	90	3069	34,1
Sez. 2 - Somministrazione specialista	1	10	10,0
Sez. 3 - Intermediazione	13	217	16,7
Sez. 4 - Ricerca e selezione	600	1138	1,9
Sez. 5 - Supporto alla ricollocazione professionale	20	59	3,0
Totale	724	4493	6,2

Occorre ricordare che l'iscrizione come agenzia generalista autorizza automaticamente a svolgere tutte le altre attività di intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione. Di conseguenza le agenzie più grandi e solide hanno preferito svolgere tutte le attività previste dalla legge, diversificando le loro attività per coprire una più ampia fetta del mercato (**figura 12**).

Le agenzie polifunzionali di somministrazione si rivolgono, infatti, al segmento medio-basso della forza lavoro, che rappresenta circa il 90% della domanda espressa dalle imprese²⁴.

Le agenzie di ricerca e selezione del personale – che sono le più numerose – si rivolgono, invece, prevalentemente al target medio-alto costituito da quadri e dirigenti, facendo da intermediari fra le imprese e i diversi canali dell'offerta.

Anche le agenzie di supporto alla ricollocazione offrono interventi destinati prevalentemente al reinserimento collettivo o individuale di quadri e dirigenti e solo sporadicamente di impiegati e operai.

²⁴ Sulla base dell'indagine 2008 sui fabbisogni occupazionali delle imprese del sistema informativo Excelsior, solo il 10,6% delle domande di lavoro richiedono il possesso di un titolo universitario, il 40,5% un diploma di scuola secondaria superiore, il 14,5% un attestato di formazione professionale e il 34,3% nessun titolo o solo la scuola dell'obbligo.

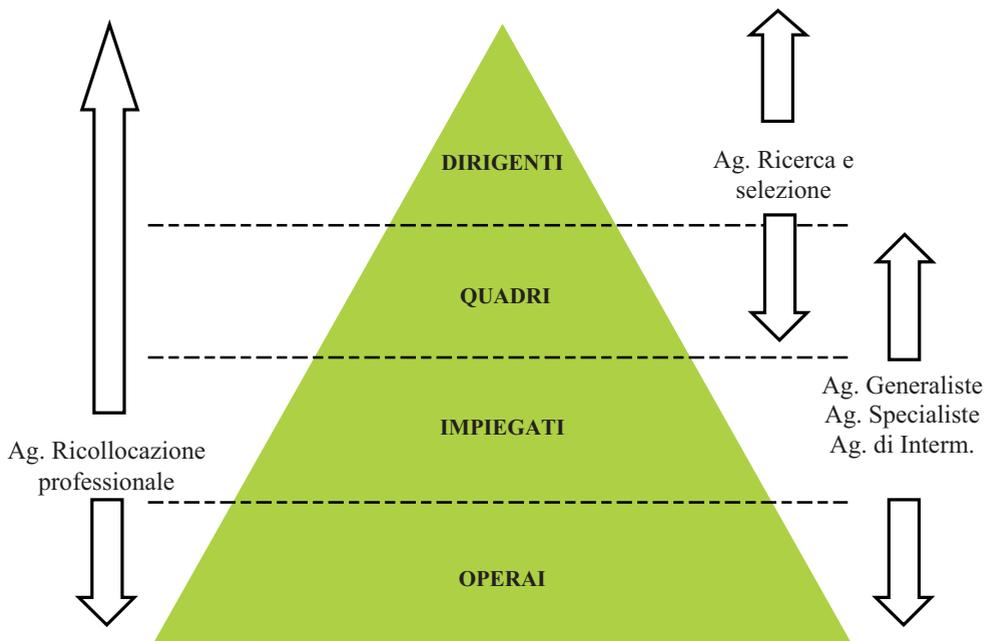


Figura 12 - Posizionamento delle agenzie per il lavoro per qualifica professionale del target
 Fonte: Ebitemp - Formatemp

Abbiamo già osservato nel capitolo precedente come questa diversa specializzazione delle agenzie determina la maggiore o minore propensione alla collaborazione con i servizi pubblici per l'impiego che presidiano prevalentemente il segmento medio-basso della forza lavoro.

Ma i diversi tipi di specializzazione delle agenzie, determinati prevalentemente dalle caratteristiche della domanda che intendono intercettare, incidono anche sulla scelta dell'area geografica dove operare, insieme ad altri fattori endogeni di contesto che caratterizzano il bacino dove si vuole operare.

Infatti, se la maggioranza delle sedi legali delle agenzie per il lavoro è localizzata nel Centro-Nord, solo le grandi agenzie polifunzionali con più alto valore della produzione sono presenti anche nel Mezzogiorno, seppur in misura molto minore rispetto al Centro-Nord, per rispondere alle esigenze delle grandi imprese del settore petrolchimico e meccanico, mentre quelle più piccole e specializzate nei livelli professionali medio-alti si concentrano esclusivamente nelle aree del Paese dove sono presenti le imprese più dinamiche sotto il profilo economico e occupazionale.

Il grafico successivo (**figura 13**) mostra che il 95% delle sedi legali delle agenzie per il lavoro si concentra nel Centro-Nord, con una percentuale del 53% nel Nord-Ovest, del 29,1% nel Nord-Est, del 12,7% nel Centro. Nel Sud è presente solo il 5% delle agenzie.

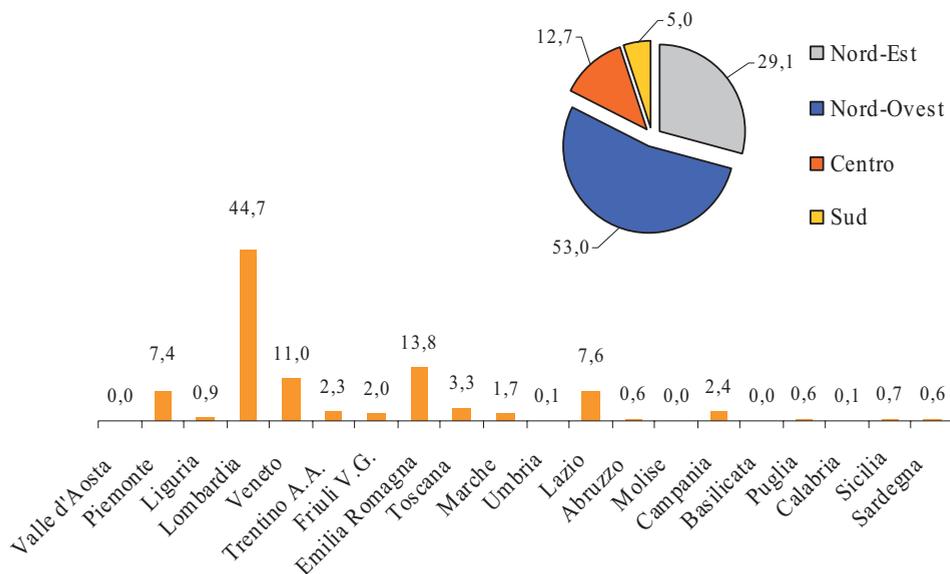


Figura 13 - Distribuzione regionale e ripartizionale delle sedi legali delle Apl iscritte all'Albo informatico del MLPS (v. %) - 2007

La distribuzione regionale rispecchia la scelta delle agenzie d'investire nelle aree del paese più attive dal punto di vista imprenditoriale e più fluide per quanto riguarda le dinamiche del mercato del lavoro: il 47% è presente in Lombardia seguita dall'Emilia Romagna (13,8%), il Veneto (11%), il Lazio (7,6%) e il Piemonte (7,4%).

Nel Mezzogiorno solo la Campania presenta un valore appena significativo (2,5%), mentre tre regioni non hanno nel proprio territorio alcuna sede legale (Basilicata, Valle d'Aosta e Molise).

La modesta presenza delle agenzie per il lavoro in Umbria (0,1%) e in Liguria (0,9%), aree sicuramente più sviluppate delle Regioni meridionali dove si registrano valori percentuali simili di presenza delle Apl, è difficilmente spiegabile se non in presenza di fattori esogeni legati alle caratteristiche del mercato del lavoro, della

sua dimensione e, in misura minore, ai ritardi con cui molte Regioni hanno definito le procedure di autorizzazione per i soggetti attivi in un solo bacino territoriale²⁵.

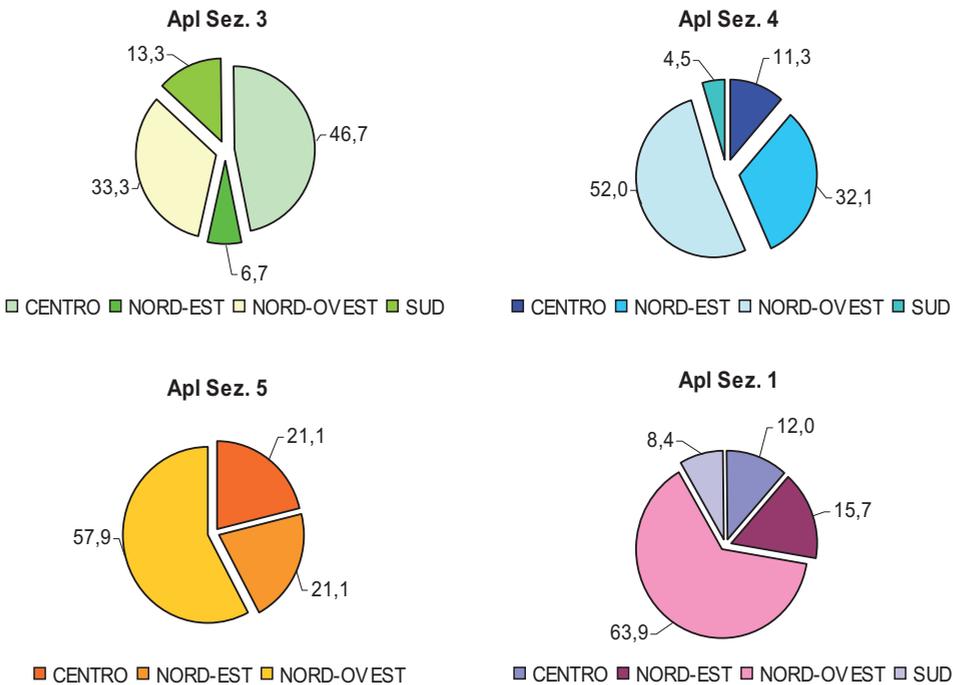


Figura 14 - Distribuzione ripartizionale delle sedi legali delle Apl per ciascuna sezione dell'Albo (v.%) - 2007 (Fonte: elaborazioni Italia Lavoro su dati Albo Informatico MLPS)

Se si osserva la ripartizione geografica in relazione alla tipologie delle imprese (figura 14), le agenzie di *outplacement* non sono affatto presenti nel Mezzogiorno ma solo nel Centro-Nord, quelle di ricerca e selezione del personale hanno una modesta presenza del 4,5% nel Sud e nelle Isole, quelle d'intermediazione, invece, pur essendo solo 13, hanno una significativa localizzazione del 13,3% nel Meridione, persino superiore al Nord-Est.

Solo le agenzie di somministrazione generalista più grandi, come è stato già osservato, possono permettersi una presenza significativa dell'8,4%, superiore alla media nazionale, nel Mezzogiorno.

I due cartogrammi successivi (figura 15) mostrano con evidenza lo sbilanciamento territoriale delle agenzie per il lavoro, che sono assenti proprio nelle aree meri-

25 A maggio del 2008 risultano iscritte alla sezione 6 dell'Albo (Particolari regimi di autorizzazione) solo due agenzie con sede legale in una sola regione, la Toscana.

dionali del Paese dove è maggiore l'offerta di lavoro che non s'incontra con la domanda, offerta questa che potrebbe essere canalizzata in mobilità verso le Regioni del Nord. Si comprende anche perché sia così basso il livello di collaborazione fra servizi per l'impiego pubblici meridionali e agenzie. Ma la missione delle agenzie è, giustamente, ben diversa da quella del servizio pubblico e quindi la loro localizzazione è condizionata dalla presenza di una domanda forte che possa remunerare i loro servizi. Le informazioni sulla localizzazione delle agenzie hanno, in ogni caso, una certa rilevanza nel momento in cui si voglia programmare e configurare un loro ruolo di supporto alle politiche pubbliche per il lavoro. La scarsa presenza nel Sud limita la possibilità di affidar loro compiti impegnativi nella gestione delle politiche del lavoro o nella gestione degli ammortizzatori sociali.

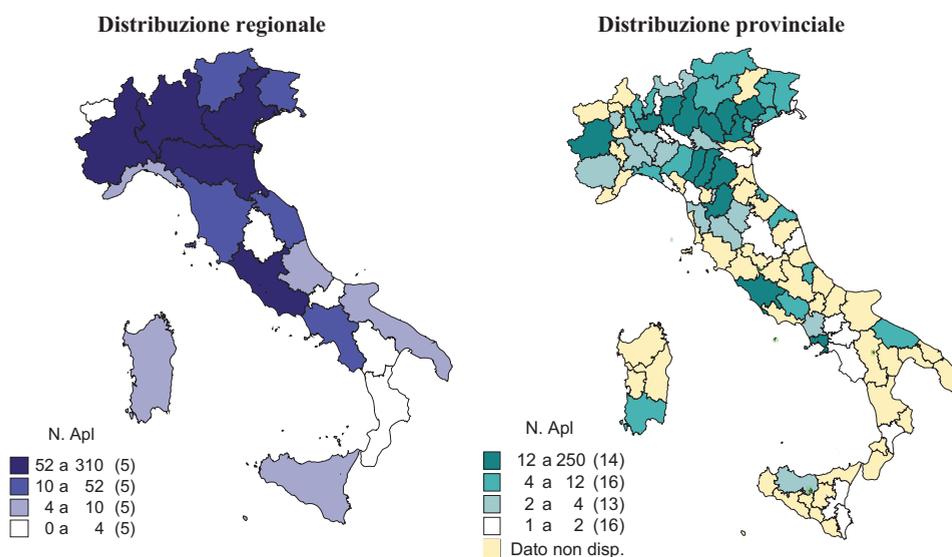


Figura 15 - Distribuzione regionale e provinciale delle sedi legali delle agenzie autorizzate - 2007 (Fonte: elaborazioni Italia Lavoro su dati Albo Informatico MLPS)

3.3 La distribuzione territoriale delle filiali

L'analisi della distribuzione territoriale delle filiali delle agenzie per il lavoro – non solo delle sedi legali che abbiamo analizzato nel precedente capitolo – consente di costruire una mappa più rispondente alla realtà degli operatori e di indivi-

duare, anche a livello provinciale, dove esistano le condizioni per una effettiva cooperazione degli operatori privati nella gestione di alcuni segmenti delle politiche attive per il lavoro.

Questa analisi è stata resa possibile, in assenza di informazioni sulle filiali provenienti da fonti istituzionali, grazie alla raccolta dei dati mediante specifiche attività di ricerca condotte da Italia Lavoro, che non hanno però alcun tipo di validazione da parte del Ministero del Lavoro.

Ma anche se non possono considerarsi ufficiali, tali informazioni restituiscono un quadro più che attendibile delle distribuzioni delle sedi distaccate delle agenzie per il lavoro.

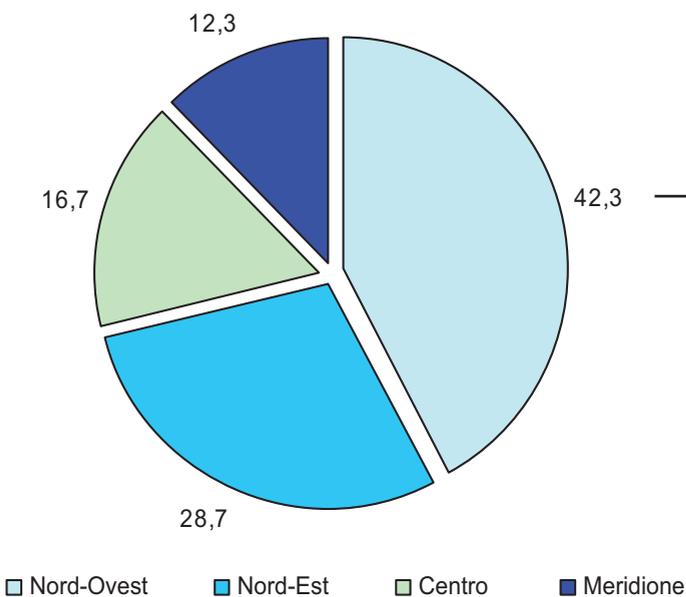


Figura 16 - Distribuzione percentuale delle filiali delle Apl per ripartizione territoriale - 2007

Dal grafico accanto (**figura 16**) si può osservare che le considerazioni svolte nel precedente capitolo a proposito di una distribuzione squilibrata delle sedi legali nelle Regioni del Centro-Nord

sono in gran parte confermate, ma in percentuale la presenza delle filiali nel Mezzogiorno risulta superiore rispetto alle sedi legali (12,3% contro il 5% delle sedi legali) e di conseguenza si riduce la presenza nel Nord-Ovest (42,3% contro il 53% delle sedi legali), nel Nord-Est (28,7% contro 29,1% delle sedi legali), mentre aumenta nel Centro (16,7% contro il 12,7% delle sedi legali). Si registra, quindi, una modesta redistribuzione delle filiali verso le Regioni del Centro e del Mezzogiorno.

Il grafico e la tabella successivi (**figura 17** e **tavola 16**) mostrano la localizzazione territoriale complessiva degli operatori pubblici e privati (centri per l'impiego, sedi e filiali delle agenzie per il lavoro, sedi dei consulenti del lavoro delegati all'inter-

mediazione dalla Fondazione). Questa rappresentazione consente di valutare la disponibilità di tutti i servizi per il lavoro, a prescindere dalla loro natura pubblica o privata, nelle diverse aree regionali, per comprendere se con il concorso del privato migliora la disponibilità di servizi nelle aree meridionali, dove sono più presenti i disoccupati svantaggiati e dove è più debole la domanda.

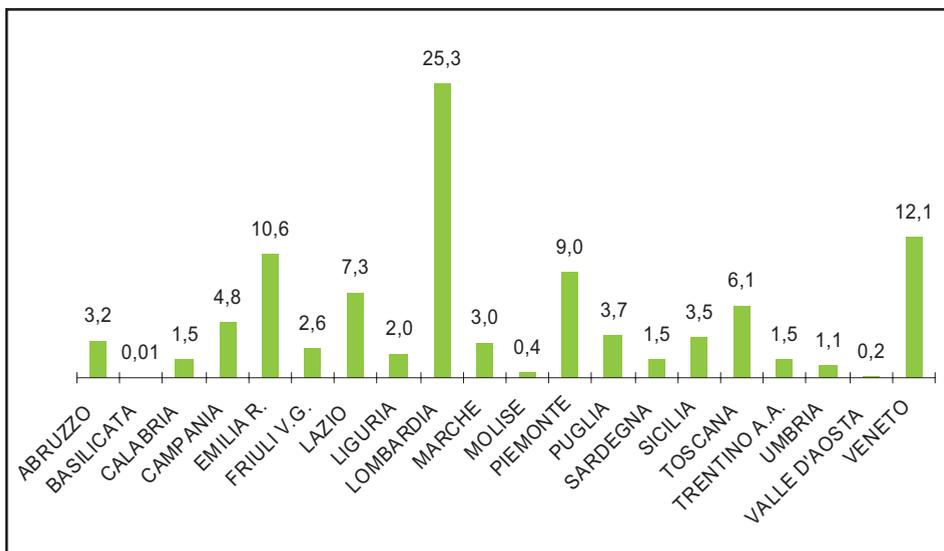


Figura 17 - Distribuzione percentuale dei Cpi e delle sedi legali e filiali degli operatori privati e speciali del mercato del lavoro a livello regionale - 2007

Fonte: elaborazioni Italia Lavoro su dati non validati dal MLPS, eccezion fatta per il numero degli operatori pubblici.

Il grafico accanto mostra sicuramente un rafforzamento in alcune Regioni meridionali della presenza complessiva dei servizi per il lavoro, ma la gran parte degli operatori si concentra in alcune Regioni del Nord e in particolare in Lombardia (25,3%), nel Veneto (12,1%), nell'Emilia Romagna (10,6%) e nel Piemonte (9%), mentre in Basilicata (0,01%) e in Molise (0,4%) permane l'assenza di adeguati servizi per l'occupazione.

Tavola 16 - Numero di Cpi e delle sedi legali e filiali degli operatori privati e speciali del mercato del lavoro a livello regionale (v.a.) - 2007

REGIONE	Operatori pubblici	Agenzie private per il lavoro (Sez. 1-5 dell'Albo ministeriale)					Intermed. Speciali (ai sensi dell'art. 6 del Dlgs. 276/03)	Totale
	Cpi	Somm. Generalista	Somm. Specialista	Intermed.	Ricerca e selezione	Supporto alla ricollocaz. prof.	Fond. Consulenti del Lavoro	
Abruzzo	15	116	0	14	10	2	44	201
Basilicata	9	12	0	3	3	0	14	41
Calabria	15	18	0	17	1	0	44	95
Campania	47	100	0	18	23	8	105	301
Emilia R.	37	345	0	16	166	6	96	666
Friuli V.G.	18	95	0	6	24	0	19	162
Lazio	28	192	1	16	95	11	116	459
Liguria	12	62	1	8	20	3	19	125
Lombardia	68	882	1	19	401	11	205	1587
Marche	13	95	0	10	32	0	40	190
Molise	3	9	0	4	2	0	8	26
Piemonte	30	347	1	15	109	11	52	565
Puglia	41	57	0	12	22	0	98	230
Sardegna	28	22	0	7	5	0	35	97
Sicilia	65	36	0	16	16	0	86	219
Toscana	41	186	6	15	47	2	85	384
Trentino A.A.	19	40	0	3	22	0	13	97
Umbria	5	34	0	5	4	0	19	67
Valle d'Aosta	3	6	0	2	1	0	2	14
Veneto	42	415	0	11	135	5	149	757
Totale complessivo	539	3069	10	217	1138	59	1249	6281

Fonte: elaborazioni Italia Lavoro su dati non validati dal MLPS, eccezion fatta per il numero degli operatori pubblici.

Il grafico successivo (**figura 18**) mostra che nelle Regioni italiane la percentuale di operatori privati autorizzati sul totale degli operatori (Cpi + Agl) supera di gran lunga quella relativa ai centri per l'impiego.

Ma se nelle Regioni del Centro-Nord la quota degli operatori privati sul totale degli operatori supera abbondantemente il 90%, nelle Regioni meridionali questa percentuale scende fino al 51% (Sicilia) e di conseguenza la quota dei servizi pubblici sul totale sale al 49%.

In poche parole il peso dei processi allocativi della forza lavoro in sistemi deboli come quelli meridionali ricade maggiormente sul settore pubblico. Ma, come vedremo più avanti, modesti sono sia la capacità dei centri pubblici meridionali di trovare lavoro ai propri utenti (3,3%), che il tasso di penetrazione delle agenzie private nelle stesse aree.

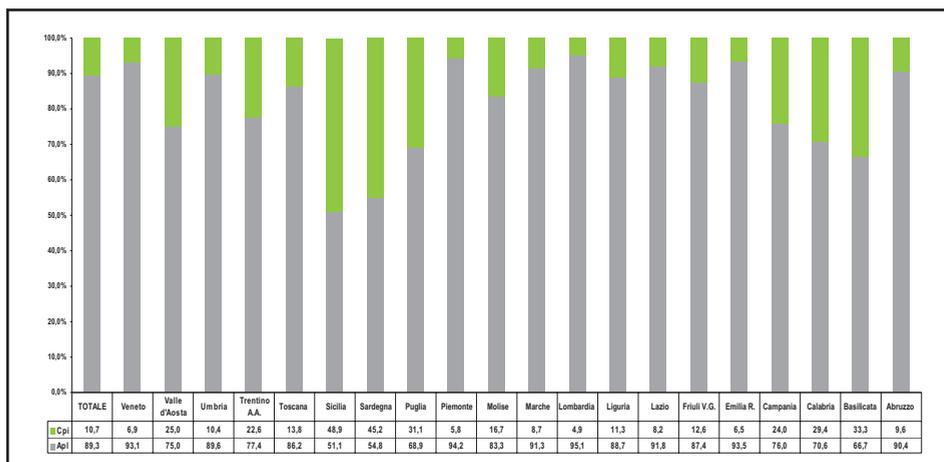


Figura 18 - Ripartizione percentuale degli operatori pubblici e privati sul totale (Cpi + Agi) 2007

I tre cartogrammi successivi (**figura 19**) mostrano come la distribuzione regionale degli operatori pubblici sia relativamente uniforme sul territorio nazionale, con una presenza più modesta di Cpi in Umbria, Molise e Basilicata. Le filiali delle agenzie per il lavoro si concentrano come abbiamo già visto nel Centro-Nord.

La distribuzione complessiva di pubblico e privato del terzo cartogramma mostra che i servizi privati non possono fornire grande apporto alla soluzione dei problemi del mercato del lavoro meridionale.

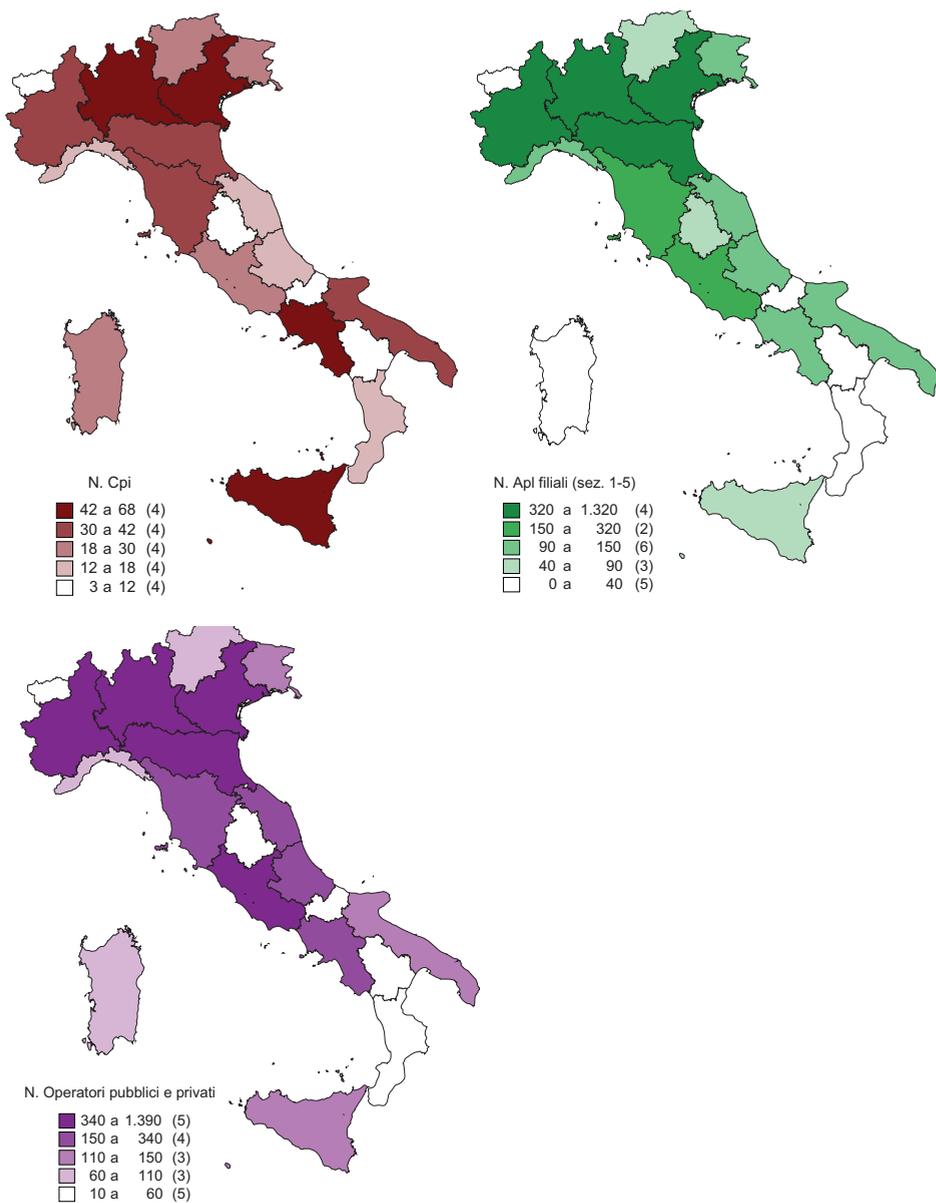


Figura 19 - Distribuzione regionale degli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro - 2007

L'ultimo grafico di questo capitolo (**figura 20**) mostra il tasso di penetrazione delle agenzie di somministrazione, calcolato rapportando il numero dei lavoratori interinali al totale degli occupati²⁶.

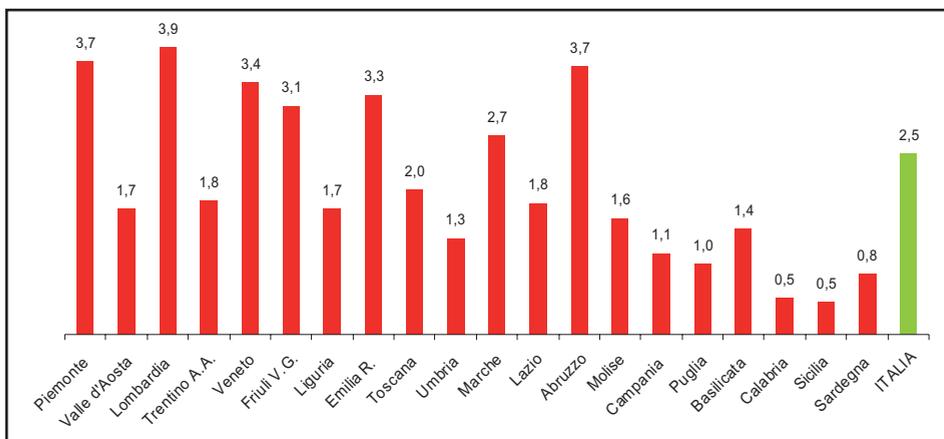


Figura 20 - Tasso di penetrazione delle Agenzie di somministrazione a livello regionale (v.%) - 2007

A parte le ormai scontate considerazioni sulla bassa penetrazione delle agenzie di somministrazione nel Mezzogiorno, con la sola eccezione dell'Abruzzo (3,7%) che si colloca molto al di sopra della media nazionale (2,5%), occorre osservare che il contributo all'occupazione delle agenzie è relativamente modesto.

Rappresenta una parte ancor più esigua del lavoro dipendente se calcolato più correttamente come rapporto fra lavoratori somministrati equivalenti a tempo pieno sul totale degli occupati dipendenti. In tal caso l'incidenza del lavoro somministrato sull'occupazione dipendente è inferiore al 2%. La residualità del lavoro somministrato deriva anche dalla breve durata delle missioni, che abbassa il numero di lavoratori equivalenti a tempo pieno.

²⁶ È bene notare che il valore del "tasso di penetrazione" calcolato dal Ciett e presentato nel primo capitolo è diverso da quello qui esposto. Nel primo caso si tratta di un'elaborazione costruita rapportando il numero medio giornaliero di "lavoratori interinali o somministrati equivalenti full-time" - cioè come se i lavoratori interinali fossero stati impegnati per l'intero periodo - sul totale della forza lavoro occupata; nel secondo si è rapportato il numero di lavoratori che hanno avuto nel corso dell'anno di riferimento almeno un rapporto di lavoro interinale, al totale degli occupati per ciascuna Regione.

4

I canali per la ricerca del lavoro fra pubblico e privato

I dati resi noti dall'Istat, relativi alla media 2007 (**figura 21**), permettono di rilevare che la rete di conoscenti, amici e parenti resta, su tutte, la modalità su cui più ricadono le preferenze delle persone. All'incirca i 3/4 dei disoccupati decide infatti di affidarsi alla rete informale, indipendentemente dal genere e dalla classe d'età di appartenenza, con una quota maggiore però tra coloro che risiedono nelle regioni meridionali.

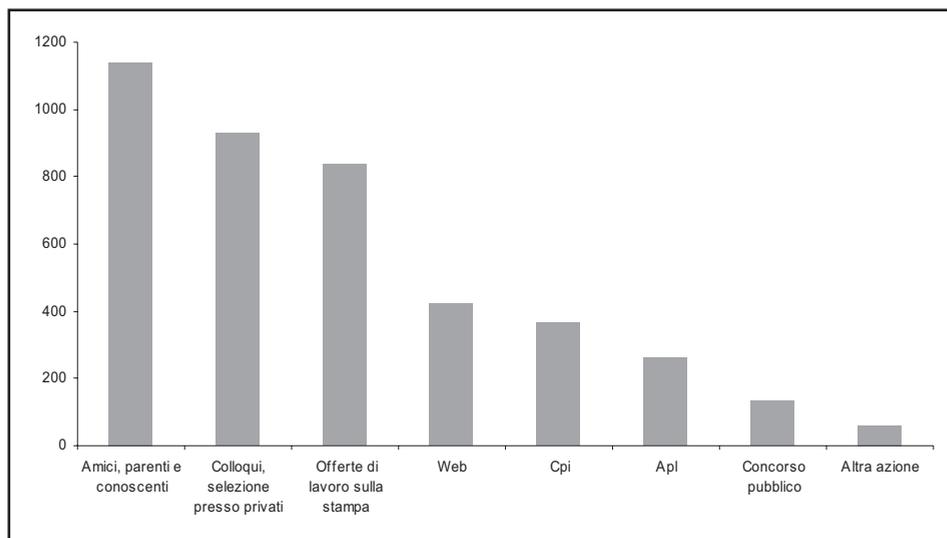


Figura 21 - Distribuzione dei disoccupati per tipologia di azione di ricerca del lavoro * (v.a.) - 2007

Centri per l'impiego e agenzie per il lavoro raccolgono circa un terzo dei disoccupati. Tra coloro che si rivolgono a questo tipo di canale, è prevalente la quota dei

disoccupati del Mezzogiorno, con un'età compresa tra i 25 e i 34 anni e in possesso di un basso grado di istruzione.

Complessivamente è nelle regioni del Centro che si registra l'incidenza più elevata. Su 267mila disoccupati, 102mila si sono rivolti ad un Cpi nel semestre precedente l'intervista (il 38,2%); nel Nord 155mila su 432mila (il 35,9%); nel Mezzogiorno 271mila su 808mila (il 33,5%).

Il ricorso alle agenzie per il lavoro è inferiore a quello dei centri per l'impiego e nel 2007 ha riguardato 974mila persone. In particolare, 898mila individui hanno avuto contatti con un'agenzia di somministrazione, appena 54mila con un'altra struttura di collocamento e 22mila con entrambe.

Si registra una forte segmentazione territoriale della platea che si rivolge alle Apl che conferma le considerazioni del capitolo precedente. Buona parte dei disoccupati che si rivolge alle agenzie per il lavoro (50,7%) è, infatti, residente al Nord, mentre il 48,8% dei disoccupati che si rivolgono a un centro per l'impiego è residente nel Mezzogiorno (**figura 22**).

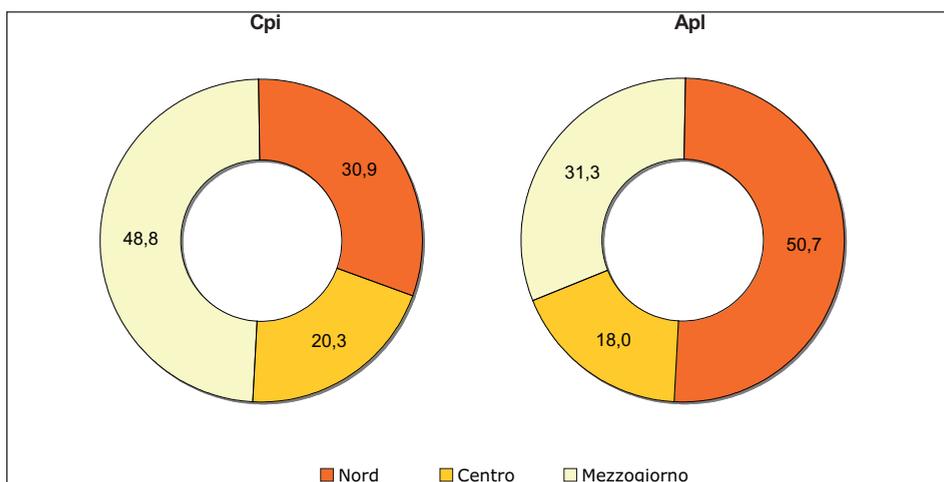


Figura 22 - Distribuzione percentuale per ripartizione dei disoccupati che dichiarano di aver intrapreso un'azione di ricerca di lavoro attraverso Centri per l'impiego e Agenzie private - 2007

I due sistemi pubblico e privato di intermediazione sembrano differenziarsi anche sulla base del tipo di utenza: tra gli utenti dei centri la metà ha conseguito solo il titolo della scuola dell'obbligo. La quota si riduce per quelli delle agenzie, dove a essere in possesso al massimo della licenza media è solo un individuo su tre. Parti-

colarmente elevata appare, inoltre, la quota di laureati tra coloro che si rivolgono agli operatori privati: il 16,6% contro il 9,1% degli utenti dei Cpi.

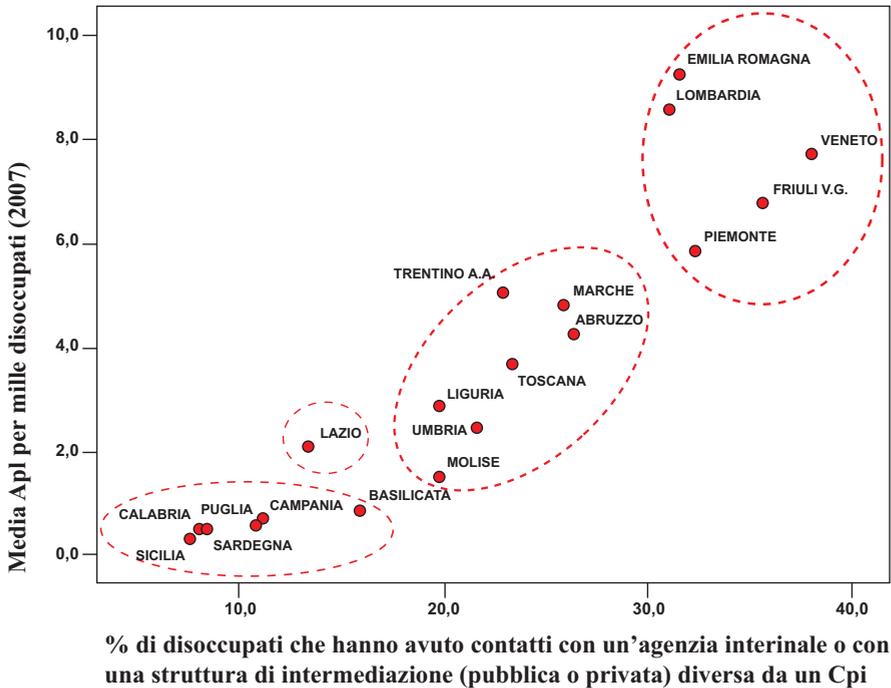


Figura 23 - Distribuzione congiunta tra il numero medio di Apl per mille disoccupati e la percentuale di disoccupati che hanno avuto contatti con operatori privati o diversi da un Centro per l'impiego per cercare lavoro - 2007

Il grafico accanto (figura 23) mostra, come del resto è intuitivo, che maggiore è la presenza di agenzie per il lavoro sul territorio regionale, più numerosi sono i disoccupati che si rivolgono a queste strutture private.

Nel gruppo delle regioni del Mezzogiorno dove è più bassa la presenza delle agenzie, scarso è il ricorso da parte dei disoccupati.

All'opposto, in Lombardia, Piemonte, Friuli, Veneto ed Emilia Romagna si registra il maggior ricorso da parte dei disoccupati alle strutture private per la ricerca del lavoro.

In una posizione intermedia si colloca un gruppo di regioni (Marche, Abruzzo, Trentino, Toscana, Liguria, Umbria e Molise) in cui la correlazione fra livello di presenza delle Apl e numero di disoccupati che le utilizzano è molto forte.

Se si osservano i servizi pubblici e privati per il lavoro dal punto di vista dell'impresa, ancora una volta i canali più utilizzati per il reperimento di personale sono la conoscenza diretta, lo sfruttamento delle banche dati aziendali e la segnalazione di candidati da parte di conoscenti e di fornitori (figura 24).

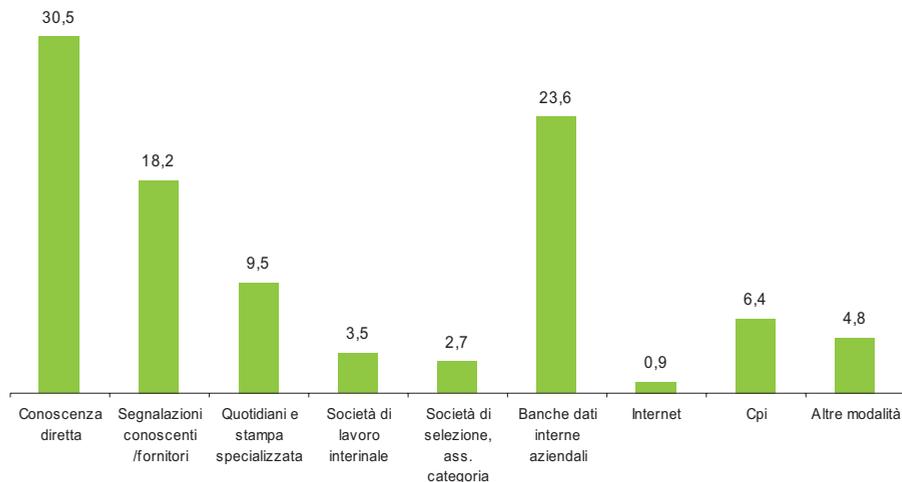


Figura 24 - Imprese secondo il principale canale utilizzato per la ricerca e la selezione di personale nel 2006 (v.%) - 2007

I centri per l'impiego sono utilizzati dal 6,4% delle imprese a fronte del 3,5% delle agenzie di somministrazione e del 2,7% delle società di selezione del personale.

Complessivamente i canali formali dell'intermediazione vengono utilizzati in maniera marginale dall'impresa e persino i tradizionali annunci di lavoro sui giornali canalizzano una porzione superiore della domanda di lavoro.

Il ricorso ai canali formali (Cpi e Apl) è molto influenzato dal contesto territoriale: se è molto contenuto nella media nazionale, è quasi irrilevante nel Mezzogiorno dove le società di somministrazione sono utilizzate dallo 0,9% delle imprese, quelle di selezione dall'1,6% e i centri per l'impiego dal 4,7%.

Anche la dimensione d'impresa influisce sulla scelta del canale in modo inverso fra Cpi e Apl: le micro imprese (1-9 addetti) utilizzano per il 6,6% i Cpi e per il 2,4% le agenzie di somministrazione, mentre solo il 3,3% delle grandi (500 addetti e oltre) utilizza i centri e il 6,4% le agenzie.

Probabilmente è più interessante, ai fini di questo rapporto, analizzare quante persone hanno trovato lavoro attraverso i centri per l'impiego, dal momento che

sappiamo quanti lavoratori interinali equivalenti a tempo pieno sono stati assunti attraverso le agenzie. Più difficile è analizzare in numero di persone che hanno trovato lavoro attraverso gli altri tipi di agenzia.

La prima tabella (**tavola 17**) consente di valutare l'efficacia dei centri per l'impiego rispetto ai propri utenti perché indica quanti di loro sono riusciti a trovare lavoro attraverso il servizio pubblico nel biennio 2006-2007.

Tavola 17 - Utenti dei centri per l'impiego degli ultimi due anni e lavoratori dipendenti che hanno trovato lavoro tramite i centri per l'impiego per sesso e altre caratteristiche - 2007 (valori assoluti in migliaia e valori percentuali)

CARATTERISTICHE	Maschi			Femmine			Totale		
	Utenti	Dipendenti	Dipendenti /Utenti (%)	Utenti	Dipendenti	Dipendenti /Utenti (%)	Utenti	Dipendenti	Dipendenti /Utenti (%)
CLASSI DI ETÀ									
15-24 anni	292	9	3,1	258	7	2,7	550	16	2,9
25-34 anni	302	11	3,6	420	11	2,6	722	22	3
35-44 anni	232	12	5,2	369	19	5,1	601	31	5,2
45 anni e oltre	222	15	6,8	233	11	4,7	455	26	5,7
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE									
Nord	240	16	6,7	398	22	5,5	638	38	6
Centro	179	7	3,9	275	9	3,3	454	16	3,5
Mezzogiorno	629	24	3,8	607	17	2,8	1.236	41	3,3
TITOLI DI STUDIO									
Fino alla lic. media	576	28	4,9	555	24	4,3	1.132	52	4,6
Diploma	408	16	3,9	575	21	3,7	983	37	3,8
Laurea	64	3	4,7	150	3	2	213	6	2,8
Italia	1.048	47	4,5	1.280	48	3,8	2.328	95	4,1

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Le persone che sono riuscite a trovare un'occupazione attraverso i servizi pubblici sono molto poche: nel biennio considerato i centri per l'impiego sono riusciti a collocare 95mila persone (il 4,1% di coloro che vi si sono rivolti nel medesimo arco di tempo), di cui 47mila uomini e 48mila donne.

I risultati più positivi si registrano nel Nord: su 638mila persone di quelle regioni che si sono rivolte a un centro pubblico, 38mila hanno trovato lavoro grazie alla loro intermediazione (6%). Nel Centro la percentuale di successo si abbassa alla metà rispetto al Nord: 3,5%. Nel Mezzogiorno i risultati sono ancora più delu-

deniti: su 1,2 milioni di persone che si sono rivolte al servizio pubblico, solo 41mila hanno trovato lavoro (3,3%).

I risultati migliori in termini occupazionali sono raggiunti nei confronti degli adulti e delle persone più anziane e con un basso livello di scolarità. Probabilmente questi risultati sono determinati dalla domanda che si rivolge ai Cpi e cioè da imprese che hanno bisogno di personale con bassi livelli di qualificazione. La ricerca di figure con più alte competenze utilizza, come abbiamo visto prima, altri canali. La tabella accanto, relativa al periodo 2004-2006 (**tavola 18**), stima, invece, la percentuale degli occupati che hanno trovato lavoro tramite un centro per l'impiego nell'anno corrente sul totale delle persone che hanno iniziato l'occupazione nello stesso anno. Variano dal 2,8% del 2004 al 3,3% del 2006 e, diversamente dalla stima precedente, sono più elevate nel Mezzogiorno, nel settore dell'agricoltura e della pubblica amministrazione, per la qualifica di operaio e per i contratti a termine. Le quote più alte di successo anche in questo caso, si registrano fra le persone meno istruite e più anziane.

Per quanto riguarda i lavoratori interinali equivalenti a tempo pieno, si può stimare in 212mila il numero di unità lavorative nel 2007, pari all'1,4% del totale delle Ula regolari dipendenti full time (**figura 25**).

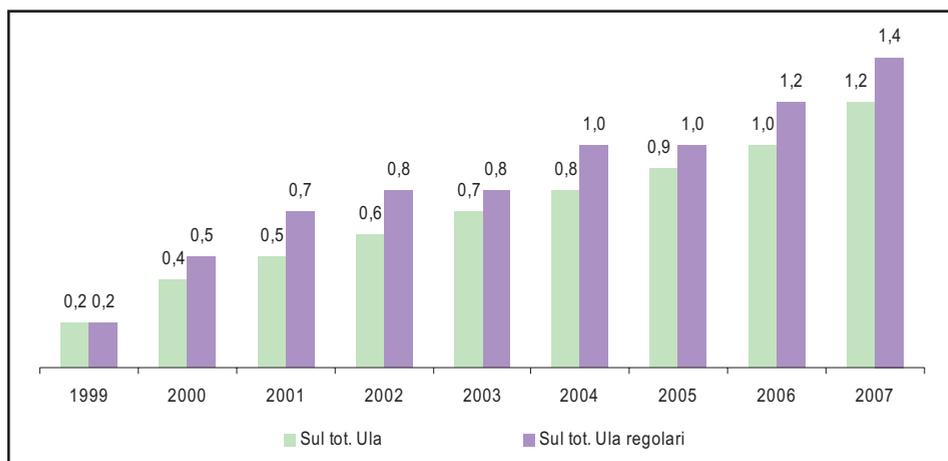


Figura 25 - Lavoratori interinali equivalenti a tempo pieno sul totale degli occupati dipendenti a tempo pieno (Ula) 1999-2007

Non sono disponibili, invece, informazioni sulle persone occupate dalle agenzie di intermediazione, di selezione e di supporto alla ricollocazione.

Tavola 18 - Percentuale di occupati che hanno trovato lavoro tramite Cpi sul totale di coloro che hanno iniziato l'attuale occupazione nell'anno corrente o nel precedente. Medie sul primo trimestre di ogni anno

	2004	2005	2006
Totale	2,8	2,7	3,3
Ripartizione territoriale			
Nord-ovest	2,6	1,8	2,2
Nord-est	2,7	3	3,8
Centro	2,7	2,2	2,1
Mezzogiorno	3	3,5	4,7
Carattere dell'occupazione e tipo di contratto			
Tempo indeterminato	1,9	1,8	2,3
Tempo determinato	4,2	4	4,7
Settore			
Agricoltura, caccia e pesca	5,4	5,1	14,6
Industria	2,8	2,2	2,6
Altre attività:	2,6	2,7	2,9
- intermediazione monetaria e finanziaria, attività immobiliari	1,8	1	4,3
- P.A., difesa, assicurazioni sociali obbligatorie	9,6	10,4	8,7
- istruzione, sanità ed altri servizi sociali	3,2	3,4	3,7
Sesso			
Maschio	2,4	2,3	3,3
Femmina	3,1	3,1	3,4
Classe di età			
15 - 24	2	2,4	2,2
25 - 34	2,3	1,8	2,6
35 - 44	3,8	3,8	4,3
45 - 54	3,6	3,2	5,7
55 o più	5,1	5	4,8
Titolo di studio			
Fino alla licenza media	3,3	3,2	4,5
Diploma	2,7	2,7	2,8
Laurea o specializzazione	1,1	1,1	1,8

Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro e Previdenza Sociale (Segretariato Generale - Coordinamento Attività Statistiche)

Dalla tabella successiva, che riporta il numero di persone che hanno ricevuto un'offerta di lavoro da un'agenzia di lavoro (**tabola 19**), si può solo dedurre che si rivolgono a tali strutture soprattutto le persone occupate che cercano un altro lavoro, probabilmente migliore e ben pagato, (oltre il 62%, 57% donne e 67% uomini) come del resto era già emerso da un'altra indagine Istat. I disoccupati e gli inattivi sono pari al 38%.

Tabola 19 - Numero di persone che negli ultimi 6 mesi hanno ricevuto un'offerta di lavoro da un'agenzia di lavoro (2007)

		TOTALE	di cui:		
			OCCUPATI	DISOCCUPATI	INATTIVI
Nord	femmine	131.241	83.732	26.839	20.671
	maschi	122.899	87.234	21.180	14.485
	totale	254.140	170.965	48.018	35.156
Centro	femmine	41.156	20.334	11.096	9.726
	maschi	36.294	24.886	5.330	6.078
	totale	77.450	45.220	16.426	15.803
Sud	femmine	27.850	10.970	9.592	7.287
	maschi	37.777	19.599	10.862	7.316
	totale	65.626	30.569	20.454	14.604
Italia	femmine	200.247	115.036	47.527	37.684
	maschi	196.969	131.719	37.372	27.879
	totale	397.216	246.754	84.899	65.563

Fonte: Elaborazione Italia Lavoro su dati Istat

La percentuale di occupati che riceve un'offerta di lavoro da un'agenzia sale al 64% nel Nord e scende al 47% nel Sud.

In definitiva, a prescindere da alcune incongruenze fra le diverse stime, nel 2006 circa il 3,3% degli occupati ha trovato lavoro attraverso un servizio pubblico e un altro 1,2% è stato collocato da un'agenzia di somministrazione. Stimando che i disoccupati collocati dagli altri due tipi di agenzie (*selezione* e *outplacement*) siano pari allo 0,5%, si può affermare con una certa attendibilità che complessivamente i servizi pubblici per l'impiego e le agenzie per il lavoro hanno trovato lavoro nel 2006 al 5% degli occupati.

Tenendo conto le ben diverse percentuali di forza lavoro intermediata negli altri paesi dai servizi pubblici e privati per l'impiego, si può affermare che la maggiore criticità in Italia non riguarda solo la scarsa cooperazione fra soggetti pubblici e privati, quanto la loro bassa efficacia e la scarsa capacità di costituire il canale

formale privilegiato attraverso il quale si realizza l'incontro fra persone in cerca di lavoro e imprese in cerca di lavoratori.

4.1 Le criticità dei servizi pubblici per l'impiego

Un criterio per comprendere le ragioni della scarsa efficacia dei servizi pubblici per l'impiego è analizzare in quale misura sono idonei a erogare le prestazioni minime che devono essere garantite al disoccupato che dichiara di essere disponibile immediatamente a lavorare, così come sono state definite dal decreto legislativo 181/2000 (figura 26).

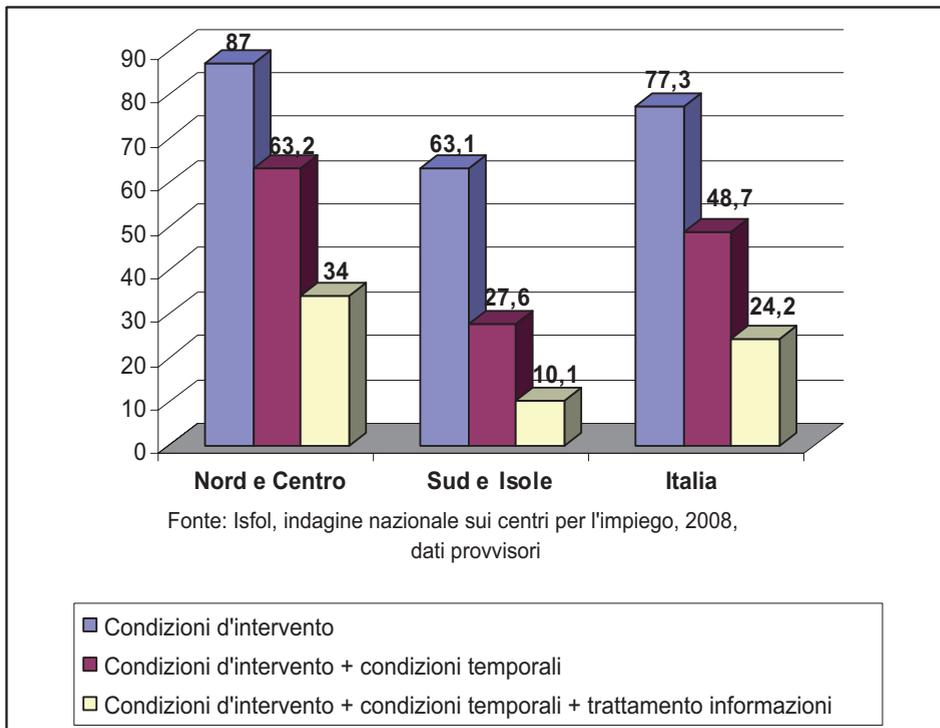


Figura 26 - Centri per l'impiego che soddisfano le condizioni del d. legis. 181/2000

La percentuale di Cpi in grado di svolgere le funzioni basilari stabilite dalla legge (orientamento e diagnostica dell'utente, promozione di misure per l'inserimento lavorativo, rinvio dell'utenza alla formazione professionale), senza tuttavia entrare

nel merito di come tali funzioni vengono svolte, è pari al 77,3% del totale²⁷. Ma la quota dei centri che erogano questi servizi nei tempi previsti dalla normativa si riduce al 48,7%.

Se si prendono in considerazione quei fattori legati alla gestione delle informazioni, ossia agli strumenti essenziali per lo sviluppo di prestazioni personalizzate, necessarie ad adempiere in modo qualitativamente sostenibile alle indicazioni normative (adozione della nuova scheda anagrafico professionale, adeguamento dei dizionari terminologici, adozione del sistema delle comunicazioni obbligatorie per aggiornare le informazioni sul lavoratore, trasferimento delle informazioni ad un qualsiasi servizio per l'impiego per via informatica), la percentuale scende al 24,2%, ma con profonde differenze territoriali (il 34% nel Centro/Nord e il 10% nel Mezzogiorno).

Ancora più preoccupante è il livello di applicazione del patto di servizio che solo il 17% dei Cpi stipula nel rispetto dei dispositivi di legge. Ciò significa che lo status di disoccupazione non viene fatto corrispondere ad una effettiva verifica di un comportamento attivo da parte del disoccupato e parallelamente allo status di disoccupazione non vengono fatte corrispondere quelle prestazioni essenziali a rendere attivo il disoccupato. Viene quindi ad essere stipulato un patto tacito di deroga: i disoccupati possono mantenere lo status di disoccupazione (incluso quello per alcuni di beneficiare di ammortizzatori sociali) derogando dall'impegno ad attivarsi e i servizi derogando dall'impegno a garantire alcune prestazioni efficaci in tempi ragionevoli.

È quindi essenziale intervenire perché il sistema sanzionatorio sia effettivo nei confronti del lavoratore che rifiuta di attivarsi ma, cosa forse ancor più importante, non sia asimmetrico nei confronti dell'amministrazione pubblica che non rispetta gli impegni sottoscritti nel patto di servizio e che non incorre in alcun tipo di sanzione.

È essenziale a questo proposito che siano definiti in modo preciso i livelli minimi delle prestazioni dei servizi per il lavoro attraverso la descrizione univoca e misurabile degli obiettivi che si vogliono raggiungere per assicurare ai cittadini maggiori standard di prestazione dei servizi. Gli obiettivi devono essere certi, espliciti, condivisi e misurabili, devono tenere conto delle diverse caratteristiche del mercato del lavoro e dei livelli di qualità dei servizi per il lavoro nelle regioni. È preferibile che gli obiettivi siano pochi e precisi, piuttosto che molti, confusi e soggetti alle più diverse interpretazioni. Si può ricordare a questo proposito quanto si è verificato con l'applicazione

27 Le elaborazioni si basano sui dati della Rilevazione Censuaria sui servizi per il lavoro dell'Isfol.

del decreto legislativo 181/2000 che identifica solo il colloquio di orientamento come prestazione minima, con esclusione degli adempimenti relativi alla certificazione e al mantenimento dello status di disoccupazione che, come è noto, sono stati oggetto di regolamentazione regionale con disposizioni molto diverse fra loro²⁸.

Per non rischiare interpretazioni difformi dei livelli delle prestazioni e degli obiettivi specifici che li sostanziano, è necessario da una parte descrivere in modo univoco le prestazioni che devono essere fornite, anche attraverso la dettagliata descrizione degli output minimi che devono produrre, dall'altra, l'obiettivo da raggiungere deve essere misurabile con un indicatore univoco che sia parte integrante della definizione delle prestazioni minime. In questo modo si garantisce la possibilità di monitorare e valutare in modo uniforme e attendibile il livello di raggiungimento degli obiettivi riducendo gli ambiti di discrezionalità nelle valutazioni.

In questo contesto è quindi possibile migliorare il ruolo dei servizi pubblici agendo su tre leve:

- introducendo una più chiara definizione delle misure e delle prestazioni minime che devono essere garantite da parte dei servizi pubblici regionali indicando tempi congrui in relazione al tipo di prestazione erogata;
- definendo in modo più stringente il rapporto tra status di disoccupazione e rispetto del patto di servizio anche nel caso di beneficiari di ammortizzatori sociali e agendo sulla definizione della congruità dell'offerta di lavoro e formativa, demandata, a esclusione degli ammortizzatori in deroga, alla legislazione regionale;
- dando finalmente corpo a quel sistema di monitoraggio e valutazione essenziale a valutare quanto i diversi sistemi regionali, nelle loro diverse articolazioni e declinazioni, corrispondano agli indirizzi ed agli obiettivi indicati in sede nazionale, al fine di allocare in modo efficiente ed efficace le risorse per lo sviluppo del sistema.

Tali obiettivi sono oggi perseguibili. La legge 247/08 e la conseguente delega al Governo, permettono:

- di specificare più puntualmente le prestazioni minime scandite dal d. legislativo 181/00 e s.m. (definendo tempi e modalità più congrue delle attuali);

28 A questo proposito: Domenico Garofano, *Lo status di disoccupazione tra legislazione statale e provvedimenti regionali*, Adapt, Working paper n. 16 del 2005.

- di rendere più stringente il rapporto tra status di disoccupazione e patto di servizio, rendendo quest'ultimo operativo, semplificando gli adempimenti formali ed incrementando la qualificazione del patto;
- di dar vita a un sistema di monitoraggio e valutazione dei risultati dell'azione dei servizi valorizzando il patrimonio informativo oggi disponibile costituito dagli archivi dei Cpi, dalle comunicazioni obbligatorie on line e dagli elenchi dei beneficiari di ammortizzatori sociali.

5

I vantaggi di una maggiore integrazione fra le reti degli operatori pubblici e privati

Come è emerso nelle pagine precedenti, la collaborazione tra operatori pubblici e privati è stata fin ora sporadica e assai spesso solo formale, anche a fronte di una scarsa efficacia sia dei servizi pubblici che di quelli privati. Solo il 5% di coloro che hanno trovato recentemente lavoro sono stati intermediati da agenzie pubbliche o private e, parallelamente, solo il 49% dei Cpi è in grado di garantire le prestazioni minime previste dalle norme vigenti.

La qualità e la quantità delle prestazioni erogate da tutta la rete dei servizi per il lavoro è quindi ancora insufficiente a garantire quella infrastruttura e quel livello di personalizzazione dei servizi necessari a realizzare modelli avanzati di *welfare to work* o di *flexicurity*.

Eppure la rete sarebbe tutt'altro che inadeguata. Come mostrato nei capitoli precedenti, essa si compone di oltre 6.000 sportelli presenti sul territorio di cui 539 centri pubblici con circa 10mila addetti.

Quali sono, quindi, le ragioni che impediscono a tale rete di cooperare e di realizzare sinergie efficaci? Esistono ovviamente molti fattori che ostacolano anche una convergenza di interessi tra agenzie pubbliche ed agenzie private. Le diverse vocazioni ovviamente incidono ma la complementarità e la cooperazione, in molte esperienze europee, nasce proprio dalla valorizzazione delle specificità delle diverse missioni dei servizi: più rivolti a un target sociale svantaggiato i primi, più rivolti a un *placement* qualificato i secondi. Ma non mancano, come si è visto, esperienze significative di affidamento ai servizi privati di missioni nel collocamento di categorie svantaggiate e viceversa.

Un secondo ostacolo è senz'altro rappresentato dall'assenza di un sistema informativo usabile e condiviso ma anche questo appare un ostacolo superabile, un falso problema, nel senso che sul piano legislativo e su quello delle risorse disponibili, nulla impedisce che le attuali infrastrutture messe a disposizione dal Ministero e dalle Regioni si sviluppino in questa direzione.

Restano, dunque, sul tappeto una più generale questione culturale e le resistenze dovute a una sorta di reciproca diffidenza tra sistema pubblico e sistema privato, diffidenza che, comunque, si colloca in un contesto di bassa qualificazione e scarsa efficacia di entrambe le reti di servizi.

Una maggiore collaborazione e integrazione fra le reti degli operatori pubblici e privati consentirebbe di moltiplicare gli accessi alle politiche e ai programmi di reinserimento e soprattutto permetterebbe di garantire l'insieme dei diritti dei disoccupati sanciti dalla legge e identificati proprio in una migliore personalizzazione delle politiche e dei servizi, permettendo di differenziare le modalità di intervento per target sociali e quindi per tipologie di servizio e tipologie di collocamento.

Permetterebbe, ad esempio, alle agenzie private di estendere il loro mercato anche attraverso la gestione di risorse pubbliche, raffinando quindi i servizi di intermediazione e di somministrazione per bacini territoriali e target specifici. Ma consentirebbe anche ai servizi pubblici di rafforzare il proprio modello di intervento verso le categorie svantaggiate, monitorando l'efficacia dei programmi e delle misure adottate per governare e valorizzare anche i risultati ottenuti dai soggetti privati autorizzati e accreditati aumentando e qualificando l'intero sistema delle politiche territoriali.

Tali opportunità appaiono in modo evidente se si analizza la struttura della rete nel suo complesso, utilizzando alcuni semplici dati di natura organizzativa, ossia indicatori di densità, e di dotazione del personale, usando come parametri di riferimento, rispettivamente:

- il rapporto medio di utenti regionali per servizio, calcolando cioè il *numero medio di disoccupati per servizio*, sia per Cpi sia per il totale delle agenzie autorizzate pubbliche e private presenti sul territorio regionale;
- il *rapporto medio di disoccupati per operatore* anche in questo caso calcolando l'indicatore sia per operatore pubblico sia per il totale personale disponibile su tutta la rete (Cpi e Apl).

Partendo dalla distribuzione regionale dei servizi è, infatti, possibile, calcolare il primo rapporto utilizzando le stime dei disoccupati tratte dalla RCFL media

2007²⁹ per Regione distinguendo peraltro tra disoccupazione di breve e lunga durata, e rapportandola al numero di centri pubblici e di agenzie presenti sul territorio.

Tavola 20 - Indicatori regionali di dotazione di personale

	Disoccupati per centro per l'impiego	Disoccupati per servizio per il lavoro pubblico e privato autorizzato (Cpi+Apl)	Disoccupati di lunga durata per centro per l'impiego	Disoccupati di Lunga durata per servizio per il lavoro (Cpi + Apl)
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: elaborazione Italia Lavoro su dati ISFOL e ISTAT RCFL media 2007.

Come si può osservare dalla **tavola 20**, la densità e quindi il carico potenziale di lavoro cambia sensibilmente se si considerano solo i servizi per il lavoro pubblici. In media, infatti, si contano circa 2.790 disoccupati per Cpi ma tale rapporto è regionalmente assai diverso: in regioni come il Lazio, la Campania e la Sicilia, ad esempio, la densità è molto al di sopra della media nazionale mentre in altre regio-

²⁹ La Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (RCFL) Istat attraverso le media 2007 permette di calcolare indicatori di densità rispetto a tutte le categorie di persone in cerca di occupazione distinguendo, ad esempio, tra lavoratori disoccupati da più di 12 mesi con e senza esperienza di lavoro e permettendo quindi di calcolare gli indicatori regionali in modo più puntuale.

ni, dove la platea dei disoccupati è molto più ristretta, l'indicatore scende molto al di sotto della media nazionale

Considerando invece l'insieme dei servizi pubblici e delle Apl autorizzate l'indice di densità si abbassa notevolmente. Anche solo considerando le agenzie appartenenti alle sezioni 1-5 dell'Albo dei soggetti autorizzati (che come si è visto dispongono di oltre 4.400 sportelli sul territorio), cioè senza considerare le università e gli intermediari speciali, il rapporto di densità medio cala di circa nove volte (299 disoccupati per servizio) ed il carico potenziale diventa accettabile anche in regioni come il Lazio (440), la Campania (1107) e la Sicilia (1669) dove il rapporto assumeva dimensioni patologiche.

Soprattutto per quanto riguarda i disoccupati di lunga durata il rapporto sarebbe decisamente più gestibile, garantendo un miglior accesso alle politiche da parte dei lavoratori svantaggiati. Complessivamente, infatti, ci sono in media circa 1300 persone in cerca di lavoro da più di 12 mesi per centro per l'impiego, rapporto che scende a 140 se si considera l'intera rete di servizi pubblici e privati autorizzati. In Campania ad esempio, si contano oltre 2400 disoccupati di lunga durata per Cpi ma se a farsene carico fosse l'intera rete di agenzie autorizzate presente nel territorio (sebbene nelle regioni meridionali siano pochissime) il rapporto scenderebbe a 595, aumentando quindi significativamente l'accessibilità dei lavoratori svantaggiati a politiche di inserimento mirate e personalizzate. I benefici di una collaborazione sarebbero quindi notevoli in tutti i contesti regionali, per tutti gli operatori e soprattutto per i disoccupati.

La **tavola 21** mostra la seconda tipologia di indicatori, quelli di dotazione, che forniscono il numero di disoccupati per operatore dei servizi presenti nella regione. L'indice è stato calcolato considerando le medesime platee di riferimento utilizzate per la densità (ossia il numero di disoccupati di lunga durata ed in complesso per regione), rapportandole al numero di operatori pubblici presenti nei Cpi (considerati in complesso ossia sommando gli operatori con contratto a tempo indeterminato, determinato ed i consulenti stimati sulla base delle recenti rilevazioni Isfol) ed al totale degli operatori presenti, aggiungendo cioè una stima del personale impegnato nelle agenzie private autorizzate presenti sul territorio regionale. Tale stima è stata realizzata assumendo come riferimento nazionale la platea degli operatori pubblici, considerandola sufficiente a garantire la funzionalità dei servizi. Se si accetta tale ipotesi allora è possibile stimare che le Apl autorizzate dispongano per le funzioni di servizio di circa 10.000 operatori. Dividendo tale dotazione per il totale degli sportelli delle Apl è possibile ottenere un numero medio nazionale di

operatori per sportello (2,2). Moltiplicando su base regionale il numero medio di operatori per il numero delle sedi territoriali delle Apl, è possibile calcolare quanti operatori e addetti sono presenti in ogni Regione, da sommare a quelli pubblici.

Tavola 21 - Indicatori regionali di dotazione di personale

	Disoccupati per operatore dei Cpi	Disoccupati per operatore dei Servizi per il lavoro (Cpi + Apl)*	Disoccupati di lunga durata per operatore dei Cpi	Disoccupati di lunga durata per operatore dei Servizi per il lavoro (Cpi+ Apl)*
Piemonte	124	47	54	20
Valle D'Aosta	56	36	18	11
Lombardia	239	43	82	15
Trentino A.A.	74	41	17	9
Veneto	190	44	66	15
Friuli V.G.	113	41	39	14
Liguria	125	70	40	22
Emilia R.	90	31	26	9
Toscana	97	54	37	21
Umbria	118	72	46	29
Marche	81	43	29	16
Lazio	214	107	108	54
Abruzzo	87	48	41	22
Molise	93	71	45	34
Campania	253	183	136	98
Puglia	189	153	99	80
Basilicata	124	100	66	53
Calabria	161	138	89	76
Sicilia	123	114	71	66
Sardegna	141	121	65	56
Italia	151	75	70	35

Fonte: elaborazione Italia Lavoro su dati ISFOL e ISTAT RCFL media 2007.

(*) Stime Italia Lavoro

Tale semplice calcolo permette di stimare, per regione, seppur approssimativamente, l'indicatore di dotazione, tenendo conto anche del contributo potenziale che può venire dagli operatori privati, permettendo così di valutare il rapporto di dotazione pubblico-privato, ossia il numero di disoccupati per operatore *tout court* verificando quindi quanto utile possa essere la cooperazione pubblico-privato.

Come è facile osservare l'indice varia in modo molto sensibile da regione a regione e la distribuzione regionale ricalca quella dell'indice di densità. In media, infatti,

ci sono circa 151 disoccupati per ogni operatore dei Cpi, rapporto che scende a 70 considerando la platea delle persone in cerca di lavoro da più di 12 mesi. Si tratta di un carico molto rilevante che in alcune regioni come la Campania, il Lazio e la Puglia ma anche la Lombardia è molto elevato. Se si considerano anche gli operatori “stimati” dalle Apl nei diversi contesti regionali la dotazione di personale appare decisamente più congrua. Mediamente, infatti, il carico si dimezza a dimostrazione di come una maggiore cooperazione permetterebbe di seguire direttamente un numero molto maggiore di lavoratori disoccupati, migliorando radicalmente la qualità dei servizi e rendendo maggiormente accessibili le politiche attive.

Ovviamente si tratta di stime che hanno per definizione una semplice funzione indicativa che sconta anche una serie di limiti legati all’assunzione di una ipotesi forte, ossia che tutte le agenzie private siano in grado di svolgere una funzione pubblica. Inoltre l’analisi sconta il fatto che la presenza delle agenzie private, come si è visto, è fortemente condizionata dalla struttura del mercato del lavoro, tanto che in alcune regioni meridionali i soggetti privati sono quasi assenti. Tuttavia, i due indicatori adottati esplicitano in modo sufficientemente chiaro quali opportunità possano derivare da un maggiore integrazione delle due reti, soprattutto in un contesto e in una fase come quella attuale, caratterizzata da interventi straordinari di sostegno all’occupazione e alla disoccupazione e da una possibile esenzione e riorganizzazione degli ammortizzatori sociali in un ottica di *welfare to work*, il cui successo dipenderà, inevitabilmente, soprattutto nel Mezzogiorno, dalla qualità e dalla presenza attiva di una robusta rete di servizi per il lavoro sul territorio.

Sulla base delle considerazioni sviluppate nei capitoli precedenti è possibile individuare alcune evidenze.

1. Tutti i modelli conosciuti di collaborazione fra servizi pubblici e privati (cooperativo, complementare, in outsourcing), nelle diverse configurazioni che ogni paese ha scelto sulla base delle caratteristiche del proprio mercato del lavoro, anche quelli che delegano interamente a operatori privati i trattamenti di attivazione, prevedono una fase preliminare di *profiling* e di *screening* che appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, gestita da servizi pubblici o agenzie governative, 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, anche nei modelli più estremi di esternalizzazione dei 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 spesso da privati e per monitorare l'efficienza e l'efficacia delle attività dei provider. Questi interventi preventivi servono anche per ridurre i fenomeni di *creaming* e di *parking* da parte dei provider privati. In alcuni casi questa attività è delegata a società terze. Normalmente gli operatori privati sono pagati, per una quota rilevante, sulla base dei risultati occupazionali raggiunti.
2. Nel modello olandese di cooperazione fra operatori pubblici e privati dove, come in Italia, vi sono due soggetti separati che erogano rispettivamente i servizi di *placement* e i sussidi di disoccupazione e di sussistenza, le pratiche

di richiesta di queste integrazioni salariali sono gestite direttamente dallo sportello unico a cui si rivolge il disoccupato presso i centri per l'impiego, consentendo in questo modo al centro d'integrare le politiche attive con quelle passive. In Italia, è in atto la costruzione della banca dati on line dell'Inps che consentirà a tutti gli operatori pubblici e privati del lavoro di conoscere i nominativi e le altre informazioni sui beneficiari di ammortizzatori sociali. Tale banca dati faciliterà la realizzazione di modalità di cooperazione fra il soggetto che eroga le integrazioni al reddito e gli operatori che realizzano le politiche attive del lavoro.

3. Non sono emerse correlazioni significative, nel confronto internazionale, fra dimensione dell'organico, articolazione della spesa fra politiche passive e attive, penetrazione delle agenzie private e tasso di disoccupazione mentre dove è più efficiente il sistema del servizio pubblico – a prescindere dal suo ruolo di gestore esclusivo o privilegiato delle politiche del lavoro nel modello complementare o cooperativo oppure di semplice coordinatore e controllore del privato nel modello in outsourcing – migliori sono i risultati occupazionali. L'Italia è un caso a sé perché si colloca nel modello cooperativo ma destina scarse risorse al funzionamento dei servizi per l'impiego, non delega agli operatori privati le azioni nei confronti dei propri utenti che non riesce ad erogare e utilizza la maggior parte degli stanziamenti pubblici per gli incentivi alle imprese (71,3%).
4. La riforma Biagi del mercato del lavoro individua nel raccordo e nella cooperazione tra servizi pubblici e privati, secondo i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, il punto di forza che può rendere più efficaci i processi e gli strumenti d'incontro fra domanda e offerta di lavoro. Le due principali leve per promuovere la costituzione di reti fra i vecchi e i nuovi attori del mercato del lavoro (gli operatori autorizzati e accreditati) sono la borsa continua nazionale del lavoro e il regime di accreditamento, a cui si aggiungono le misure previste dall'articolo 13 del decreto legislativo 276/2003 per la presa in carico da parte delle agenzie di somministrazione delle fasce più deboli del mercato del lavoro a rischio di esclusione sociale. La borsa del lavoro e le misure previste dall'articolo 13 hanno trovato modesta accoglienza da parte degli operatori privati e dei clienti (disoccupati e imprese), la prima a causa della bassa usabilità e della forte complessità di un sistema basato su borse regionali che devono interoperare sulla base di

un'architettura con obiettivi non chiaramente definiti, le seconde per alcune complessità delle procedure e per la difficoltà da parte delle agenzie di somministrazione di conoscere i nominativi dei disoccupati con i requisiti previsti dalla legge. Questa ultima criticità è in corso di superamento con la creazione della banca dati on line dell'Inps con le informazioni sui beneficiari degli ammortizzatori sociali.

5. Per quanto riguarda il regime degli accreditamenti, non è ancora decollato perché solo nove regioni hanno approvato leggi regionali in merito e di queste solo due (Lombardia e Toscana) hanno emanato i regolamenti attuativi con la conseguente creazione dell'albo degli operatori accreditati. Sette regioni su otto hanno approvato norme che limitano la collaborazione con i soggetti privati all'integrazione dei servizi erogati dai soggetti pubblici per completare la loro offerta con interventi specializzati. In tre regioni questi interventi potranno essere attivati solo se emergono motivi di economicità e vi sia una motivata impossibilità del servizio pubblico di erogarli. Solo la Lombardia ha adottato un modello concorrenziale fra pubblico e privato in cui i servizi pubblici hanno competenza esclusiva solo per le attività amministrative mentre tutte le attività d'intervento sul mercato del lavoro sono gestite solo da operatori privati e pubblici accreditati in competizione fra di loro. L'istituto dell'accredimento diviene, di conseguenza, il requisito obbligatorio per far parte della rete regionale dei servizi per il lavoro e per accedere ai finanziamenti pubblici.
6. Il programma LaborLab rappresenta la prima applicazione del modello lombardo di gestione delle politiche del lavoro basato sugli operatori pubblici e privati accreditati. Ha il vantaggio di consentire ai "clienti" (i disoccupati) di scegliere liberamente fra una pluralità di operatori pubblici e privati (512 sedi in totale per la Lombardia) e di determinare in questo modo una selezione "naturale" degli operatori migliori, ma presenta alcune criticità. Poiché non prevede una cooperazione e sinergie fra pubblico e privato, non contempla una fase di *profiling* e di *screening* – che per funzionare deve essere effettuata da un soggetto pubblico o comunque non interessato ai ricavi della presa in carico del disoccupato – al fine di ridurre il numero delle persone su cui attivare i trattamenti, di selezionare quelle che possono beneficiare o meno dei sussidi e che hanno effettivamente bisogno di percorsi formativi e rinuncia a priori ad avviare al lavoro le persone facilmen-

te occupabili. Dall'esperienza del programma Pari emerge che è possibile, vincolando l'erogazione del sussidio alla sottoscrizione del patto di servizio, ridurre solo per questo vincolo il bacino dei beneficiari del 25% e ricollocare in un tempo relativamente breve il 32% dei lavoratori inseriti nei percorsi di reimpiego. In tal modo si riduce della metà il bacino, con evidenti risparmi, riservando alla parte dei lavoratori di più difficile collocamento i trattamenti più complessi da affidare eventualmente a operatori privati.

7. L'aver potuto condizionare l'erogazione del sussidio alla sottoscrizione del patto di servizio, che viene invece utilizzato nella maggior parte dei Cpi, soprattutto del Mezzogiorno, solo per la "pulizia delle liste" dei disoccupati iscritti, ha rafforzato la capacità di questo istituto di responsabilizzare maggiormente i beneficiari delle prestazioni sociali e di ridurre i comportamenti illeciti. L'uso del patto di servizio per un robusto *screening* dei lavoratori effettivamente disponibili al lavoro e a partecipare ai percorsi di reimpiego e l'applicazione delle sanzioni per la mancata accettazione di una congrua offerta di lavoro non può essere affidato a un operatore privato per un evidente conflitto d'interessi. Di contro, se lo stesso operatore privato fosse investito di responsabilità anche amministrative in merito alla corretta gestione del patto di servizio e delle conseguenti sanzioni in caso di inadempienza, probabilmente si ridurrebbe ulteriormente il numero di agenzie per il lavoro interessate a partecipare a queste attività. Per quanto riguarda gli intermediari speciali, che secondo la riforma del mercato del lavoro devono rappresentare i nuovi soggetti su cui si articola la collaborazione fra pubblico e privato, le università hanno sviluppato nella grande maggioranza i servizi di *placement* ma scontano la difficoltà di autofinanziarli con risorse diverse da quelle proprie o pubbliche. Gli altri intermediari speciali – comuni, camere di commercio, istituti scolastici, enti bilaterali, associazioni datoriali o dei lavoratori, altre associazioni di rilevanza nazionale che devono essere autorizzate dalle Regioni e dalle Province – non hanno manifestato un grande interesse ad assumere il nuovo ruolo, anche per la scarsa convenienza a operare come agenzie di intermediazione. Si ha notizia, invece, che alcune associazioni delle imprese e alcuni sindacati abbiano preferito costituire delle agenzie per il lavoro, seguendo la procedura del riconoscimento nazionale. Per quanto riguarda i delegati della Fondazione dei consulenti del lavoro (1.249) i pochi dati disponibili non consentono di valutare il loro livello di penetrazione nel mercato del lavoro,

anche se si può ipotizzare, a partire dal modesto fatturato dichiarato e dal risibile numero di *curricula* raccolti, che abbiano fatto “emergere” solo una minima parte delle loro attività d’intermediazione.

8. Si registra un forte deficit di coordinamento da parte dei servizi pubblici per l’impiego nei confronti degli altri operatori privati e pubblici. Come abbiamo visto, quasi la metà degli Spi non ha alcun rapporto con le agenzie per il lavoro o si limita allo scambio d’informazioni e, cosa allarmante e significativa, tre province dichiarano di non auspicare neppure che questi rapporti s’instaurino. Per quanto riguarda il punto di vista delle agenzie sui rapporti di collaborazione con i servizi pubblici, anche se la maggioranza dichiara di avere rapporti sporadici con gli Spi, modesto è l’interesse perché due sono le esigenze prioritarie: la possibilità di ottenere i *curricula* dei disoccupati ma anche quelle informazioni aggiuntive sui benefici e incentivi di cui sono eventualmente portatori che possono aumentare la loro occupabilità e l’interesse delle stesse agenzie di proporli alle aziende; la preselezione dei candidati quando non sono in grado di ricavarli dai propri database. La prima esigenza sarà presto soddisfatta, almeno parzialmente, con la creazione della banca dati dell’Inps con le informazioni su tutti i beneficiari degli ammortizzatori sociali.
9. Le agenzie per il lavoro presenti in Italia sono in numero molto inferiore rispetto a quelle operanti negli altri paesi europei e hanno un tasso di penetrazione (numero di lavoratori somministrati rispetto al totale della forza lavoro occupata) molto basso. Le agenzie per il lavoro autorizzate sono 726 e si concentrano per il 95% nel Centro-Nord. Le agenzie polifunzionali di somministrazione si rivolgono al segmento medio-basso della forza lavoro, quelle di ricerca e selezione al target medio-alto (quadri e dirigenti) così come le agenzie di *outplacement* che sporadicamente si occupano di impiegati e operai. Per queste ragioni le possibilità di collaborazione dei servizi pubblici con le agenzie private possono essere instaurati prevalentemente con le agenzie di somministrazione e parzialmente con quelle di supporto alla ricollocazione professionale. La scarsa presenza nel Mezzogiorno limita la possibilità di affidar loro, in quell’area, compiti impegnativi nella gestione delle politiche del lavoro o nella gestione degli ammortizzatori sociali. La distribuzione delle filiali delle agenzie (almeno 4.493) nel territorio non modifica sostanzialmente lo squilibrio fra Centro-Nord e Mezzogiorno.

10. La maggioranza dei lavoratori e delle imprese si affida ai canali informali per la ricerca di un lavoro o di un lavoratore. I centri per l'impiego e le agenzie per il lavoro sono utilizzate da circa un terzo dei disoccupati, mentre le imprese utilizzano per il 6,4% i Cpi, per il 3,5% le agenzie di somministrazione e per il 2,7% le società di selezione. Ma i disoccupati che hanno trovato effettivamente lavoro attraverso i centri pubblici sono pari, nel 2006 al 3,3% degli occupati. Dal momento che un altro 1,2% è stato collocato da un'agenzia di somministrazione e che i disoccupati collocati dagli altri due tipi di agenzie (selezione e *outplacement*) sono pari allo 0,5%, si può affermare con una certa attendibilità che complessivamente i servizi pubblici per l'impiego e le agenzie per il lavoro hanno trovato lavoro nel 2006 al 5% degli occupati. Tenendo conto delle ben diverse percentuali di forza lavoro intermediata negli altri paesi dai servizi pubblici e privati per l'impiego, si può affermare che la maggiore criticità in Italia non riguarda tanto o solo la scarsa cooperazione fra soggetti pubblici e privati, quanto la loro bassa efficacia e la scarsa capacità di costituire il canale formale privilegiato attraverso il quale si realizza l'incontro fra persone in cerca di lavoro e imprese in cerca di lavoratori.
11. A fronte della obiettiva inefficienza e inefficacia dei servizi pubblici (solo il 24,2% dei Cpi è idoneo ad erogare i servizi minimi definiti dal d. legisl. 181/2000), occorre che la mancata erogazione da parte dei Cpi delle prestazioni indicate nel patto di servizio sia misurata e sanzionata. È essenziale a questo proposito che siano definiti in modo preciso i livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro attraverso la descrizione univoca e misurabile degli obiettivi che si vogliono raggiungere per assicurare ai cittadini maggiori standard di prestazione dei servizi. In questo contesto è quindi possibile migliorare il ruolo dei servizi pubblici agendo su tre leve. Introducendo una più chiara definizione delle misure e delle prestazioni minime che devono essere garantite da parte dei servizi pubblici regionali e indicando tempi congrui in relazione al tipo di ciascuna prestazione erogata. Definendo in modo più stringente il rapporto tra status di disoccupazione e rispetto del patto di servizio anche nel caso di beneficiari di ammortizzatori sociali (è necessaria una definizione uniforme in tutte le regioni della congruità dell'offerta di lavoro e formativa). Realizzando, infine, quel sistema di monitoraggio e valutazione previsto dall'articolo 17 del d. legisl. 276/03 essenziale a valutare quanto i diversi sistemi regionali, nelle loro

articolazioni e declinazioni provinciali, corrispondono agli indirizzi e agli obiettivi indicati in sede nazionale al fine di allocare in modo efficiente ed efficace le risorse per lo sviluppo del sistema.

12. Una maggiore collaborazione e integrazione fra operatori pubblici e privati consentirebbe di ampliare il numero di “sportelli” a cui possono rivolgersi i lavoratori e i datori di lavoro e soprattutto premetterebbe di ampliare l’offerta di servizi personalizzandola per target, in particolare quelli costituiti da persone svantaggiate e più difficilmente occupabili. A titolo d’esempio, l’intervento delle agenzie per il lavoro nei confronti dei disoccupati beneficiari di ammortizzatori sociali, consentirebbe loro di valorizzare i benefit a favore delle imprese che li assumono, anche attraverso percorsi formativi finalizzati all’acquisizione delle specifiche competenze richieste dal datore di lavoro, riducendo il costo del lavoro, aumentando l’occupabilità del lavoratore e riducendo il periodo di disoccupazione. Anche i servizi pubblici potrebbero rafforzare la propria offerta, delegando ai privati quei servizi che non sono in grado di offrire, e assumere il compito d’indirizzare i lavoratori verso quei soggetti autorizzati e accreditati che hanno ottenuto i migliori risultati formativi e occupazionali nei confronti dei singoli target, qualificando così l’intero sistema delle politiche per il lavoro del proprio territorio. In media, infatti, si contano circa 2.790 disoccupati per Cpi ma considerando invece l’insieme dei servizi pubblici e delle Apl autorizzate l’indice di densità si abbassa notevolmente. Anche solo considerando le agenzie appartenenti alle sezioni 1-5 dell’Albo dei soggetti autorizzati, cioè senza considerare le università e gli intermediari speciali, il rapporto di densità medio cala di circa nove volte (299 disoccupati per servizio) e il carico potenziale diventa accettabile anche in regioni come il Lazio (440), la Campania (1107) e la Sicilia (1669) dove il rapporto assumeva dimensioni patologiche. Se si considera il rapporto fra operatori e disoccupati, il carico si dimezzerebbe conteggiando anche quelli privati, a dimostrazione di come una maggiore cooperazione permetterebbe di seguire direttamente un numero molto maggiore di lavoratori disoccupati, migliorando radicalmente la qualità dei servizi e rendendo maggiormente accessibili le politiche attive.

7

Le ipotesi operative di rafforzamento della collaborazione pubblico-privato nei servizi per il lavoro

Sulla base delle evidenze, è possibile indicare le prime ipotesi operative per migliorare il livello di collaborazione fra servizi pubblici e privati per il lavoro.

7.1 Attivazione dell'articolo 13 della riforma Biagi e degli altri benefici di legge

L'articolo 13 del d. legisl. 10 settembre 2003, n. 276, consente alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro che assumano un lavoratore svantaggiato con contratto di durata non inferiore a sei mesi di operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro per quanto riguarda il trattamento economico e normativo, in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro. Lo stesso articolo prevede che, in caso di assunzione con contratto di durata pari ad almeno nove mesi e comunque per un periodo massimo di dodici mesi, le agenzie possano determinare il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso quanto percepito dal lavoratore come indennità di disoccupazione e dai contributi dovuti l'ammontare dei contributi figurativi eventualmente previsti.

Per le assunzioni di lavoratori che percepiscono l'indennità di mobilità, ma che non rientrano nella categorie dei lavoratori svantaggiati, è possibile utilizzare i benefici previsti dalla legge n. 223 del 1991, in particolare la norma che prevede la

concessione di un contributo al datore di lavoro pari al 50% dell'indennità di mobilità e il pagamento ridotto dei contributi (pari a quello degli apprendisti).

Queste norme hanno trovato scarsa applicazione da parte delle agenzie di somministrazione per alcune complessità delle procedure e per la difficoltà di conoscere i nominativi dei disoccupati con i requisiti previsti dalla legge.

Con le modifiche legislative intervenute nel 2005 che hanno eliminato la necessità di una regolamentazione regionale che disciplini la materia³⁰, è stata rimossa la prima difficoltà. La creazione di una banca dati da parte dell'Inps accessibile via Internet che consentirà anche alle agenzie di conoscere tutti i dati disponibili sui percettori di ammortizzatori sociali, compresa la loro immediata disponibilità al lavoro, dovrebbero favorire l'utilizzo delle due norme di legge da parte delle agenzie, tenendo conto che consentono di offrire alle imprese manodopera con un costo del lavoro più basso di quello contrattuale.

È probabilmente necessario prevedere ulteriori norme d'incentivazione, alla luce delle emergenze dettate dalla crisi occupazionale in atto:

- definire un regime unico di incentivi all'assunzione dei lavoratori beneficiari dei sussidi di disoccupazione, anche al fine di unificare la percentuale del sussidio residuo che può essere riconosciuta all'impresa al 100%;
- prevedere, per quanto riguarda l'attribuzione del sussidio residuo previsto dalla legge 223/1991, che esso sia concesso anche per le assunzioni a tempo determinato.

Occorre, infine, promuovere l'attuazione dei commi 7 e 8 del già citato articolo 13 che prevedono un partenariato istituzionalizzato che implica la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e da quello privato. Il comma 7 prevede, infatti, che le disposizioni dell'articolo 13 "si applicano anche con riferimento ad appositi soggetti giuridici costituiti ai sensi delle normative regionali in convenzione con le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, previo accreditamento". Nello stesso comma precisa che "nella ipotesi di cui al comma 7, le agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro si assumono gli oneri delle spese per la costituzione e il funzionamento della agenzia stessa. Le regioni, i centri per l'impiego e gli enti locali possono concorrere alle spese di costituzione e funzionamento nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie".

30 Il comma 6 è stato abrogato dal d.l. 14/03/2005 n. 35.

7.2 Coinvolgimento delle agenzie nei progetti di welfare to work per i bacini in crisi

Per affrontare la difficile situazione di riorganizzazione delle aziende e di ristrutturazione di alcune filiere produttive, aggravata dalla crisi economica in atto, è possibile attivare un nuovo modello innovativo di reimpiego, in corso di sperimentazione attraverso il progetto Welfarma³¹ per il reinserimento del personale in esubero nel comparto farmaceutico, in cui vengono condivisi e valorizzati sia i consolidati strumenti gestionali in ambito pubblico delle crisi occupazionali di settore (programma Pari), che il know how delle agenzie per il lavoro nelle attività di *outplacement*. Tutto questo a vantaggio dei disoccupati, dei tempi e del successo delle azioni di ricollocamento.

Il modello, che riunisce attorno allo stesso tavolo i soggetti pubblici e privati del mercato del lavoro, prevede, dal momento della formalizzazione della crisi aziendale attraverso le procedure di mobilità (ordinaria o in deroga) o di CIGS, la scelta da parte dell'impresa dell'agenzia per il lavoro incaricata del *placement* e il coinvolgimento di Italia Lavoro per l'assistenza e il supporto alla gestione dell'intervento (analisi del mercato del lavoro, coinvolgimento delle istituzioni territoriali, attivazione del programma Pari e delle sue risorse, profilazione e *screening* dei beneficiari, reperimento di finanziamenti aggiuntivi, ecc.).

Le possibilità di successo delle attività di *placement* delle agenzie per il lavoro sono rafforzate dalla dote di benefici per i disoccupati e per le aziende che li assumono, valorizzati e ampliati dalle attività previste nell'ambito del programma Pari.

Occorre che questo nuovo modello d'intervento di welfare to work, che vede la stretta collaborazione fra parti sociali e operatori pubblici e privati del lavoro, sia maggiormente conosciuto dai principali soggetti del mercato del lavoro perché possa essere utilizzato anche in altre situazioni di crisi aziendali e occupazionali.

Italia Lavoro può contribuire, con una apposita iniziativa di comunicazione rivolta a un target mirato, a diffondere tutte le informazioni utili per conoscere il modello d'intervento e per promuovere la sua utilizzazione nelle situazioni di crisi nelle quali è coinvolta.

31 Il progetto *Welfarma* per il reimpiego dei lavoratori del settore farmaceutico è stato sottoscritto, attraverso lo strumento dell'accordo quadro, da Farindustria e dalle organizzazioni sindacali di categoria e prevede il coinvolgimento delle agenzie per il lavoro, del Ministero del lavoro attraverso la sua agenzia tecnica Italia Lavoro e delle altre aziende del territorio. È finalizzato a favorire il reinserimento nel mercato del lavoro del personale in esubero del settore farmaceutico e dei settori affini. Nell'accordo si precisa che il modello del progetto Welfarma potrà essere sperimentato, con gli opportuni adeguamenti, anche in altre situazioni di crisi aziendale.

7.3. Rafforzamento e valorizzazione del ruolo di Ebitemp e Formatemp

Il recente contratto nazionale dei lavoratori somministrati ha già ampliato notevolmente le prestazioni sociali integrative erogate da Ebitemp (trattamento economico aggiuntivo per infortunio sul lavoro, accesso al credito, tutela sanitaria integrativa, indennità di maternità, contributo spese per asilo nido, contributo per mobilità territoriale), prevedendo in particolare la concessione di una integrazione al reddito una tantum di 700 euro, aggiuntiva a quella eventualmente erogato dall'Inps, ai lavoratori somministrati a tempo determinato che risultino disoccupati da almeno 45 giorni e con almeno 6 mesi di lavoro tramite agenzia negli ultimi 12 mesi³².

Il decreto “anticrisi” attualmente in discussione alla Camera ha previsto espressamente la possibilità, per i fondi interprofessionali per la formazione continua e per quelli relativi al lavoro somministrato, di destinare interventi di sostegno al reddito, anche in deroga alle norme vigenti, rivolti ai lavoratori che rischiano la perdita del posto di lavoro, anche con contratti di apprendistato o a progetto³³.

Ebitemp e Formatemp, inoltre, hanno manifestato la loro disponibilità sia a contribuire per una quota del 20% al finanziamento delle misure di integrazione al reddito previste dal decreto “anticrisi”, che a stanziare risorse per programmi formativi finalizzati al ricollocamento, sulla base dei fabbisogni professionali espressi dai clienti delle agenzie per il lavoro e in generale dal mercato, anche con la previsione di una diaria da attribuire ai disoccupati che vi partecipano.

Anche in questo caso Italia Lavoro può contribuire a replicare questo modello di collaborazione sinergica fra le agenzie per il lavoro, i propri enti bilaterali e formativi e i soggetti pubblici, nelle situazioni di crisi nelle quali è coinvolta.

32 Il nuovo contratto collettivo di lavoro per le agenzie di somministrazione (24 luglio 2008) prevede, per le persone assunte con contratto a tempo indeterminato, un'indennità di disponibilità di 700 euro lordi al mese per i periodi in cui non prestano attività presso le aziende.

33 Comma 7 dell'articolo 19 del d.l. 29 novembre 2008, n. 185: “I fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e i fondi di cui all'articolo 12 del d. legisl. 10 settembre 2003, n. 276 possono destinare interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali, anche di sostegno al reddito per l'anno 2009, volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratti di apprendistato o a progetto, a rischio di perdita del posto di lavoro ai sensi del Regolamento (CE) 2204/2002 della Commissione, del 5 dicembre 2002”.

7.4 L'accesso delle agenzie alle informazioni sui percettori degli ammortizzatori sociali

Per consentire alle agenzie per il lavoro di programmare e gestire interventi nei confronti dei percettori di trattamenti di sostegno al reddito, è previsto nel d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, che l'Inps metta a disposizione di tutti gli operatori pubblici e privati, autorizzati e accreditati, una banca dati informatizzata accessibile via Internet, aggiornata in tempo reale, contenente tutti i dati disponibili relativi ai beneficiari di ogni tipo di ammortizzatore sociale, anche in deroga. Sarebbe opportuno che queste informazioni fossero incrociate con le comunicazioni obbligatorie in modo da poter conoscere in ogni momento lo stato occupazionale del lavoratore.

7.5 Promozione del ruolo delle agenzie nel collocamento dei disoccupati e degli inoccupati

La necessità di offrire sbocchi lavorativi anche alle persone in cerca di occupazione – disoccupati e inoccupati – che non beneficiano di ammortizzatori sociali sollecita un maggiore coinvolgimento delle agenzie nelle attività d'intermediazione e di selezione del personale a favore di quelle imprese che, nonostante il periodo di crisi, sono disponibili ad assumere lavoratori a condizione di ridurre temporaneamente il costo del lavoro e di prevedere anche contratti flessibili e a contenuto formativo.

A questo fine sarebbe opportuno realizzare sperimentazioni nazionali e regionali, anche attraverso l'uso di bandi, rivolte alle agenzie per il lavoro, che prevedano la remunerazione dell'attività d'intermediazione sulla base dei risultati occupazionali e delle attività formative e sussidi alle imprese che assumono sulla base della tipologia del contratto di lavoro.

In questa ipotesi sarebbe necessario definire i target ai quali rivolgere prioritariamente l'intervento e cioè le categorie di lavoratori svantaggiati sui quali concentrare le risorse al fine di evitare effetti distorsivi nel mercato del lavoro.

Per quanto riguarda gli inoccupati (laureati), è utile segnalare le positive esperienze di collaborazione fra agenzie di somministrazione e i servizi di *placement* universitari, sviluppate nell'ambito del progetto FIO (gestito da Italia Lavoro per conto del Ministero del Lavoro). La collaborazione è stata focalizzata principalmente su tre attività: partecipazione degli operatori delle agenzie per il lavoro, in qualità di

esperti, alle attività di orientamento organizzate dai servizi di *placement* universitari; accordi fra agenzie e servizi di *placement* per le attività d'incontro fra domanda e offerta di lavoro; realizzazione di attività formative finalizzate alle specifiche richieste dei clienti delle agenzie, anche con l'utilizzo dei fondi Formatemp.

Italia Lavoro può contribuire alla promozione di questi accordi di collaborazione nei confronti delle università che non li hanno ancora stipulati, anche a partire dalla formalizzazione e precisazione dell'offerta di collaborazione da parte delle agenzie.

Analoghe iniziative possono essere previste nei confronti dei giovani diplomati, qualificati con i percorsi IFTS.

7.6 Promozione dell'accreditamento e del ruolo degli enti bilaterali

Per completare il disegno della riforma Biagi relativo al raccordo e alla collaborazione tra servizi pubblici e privati, occorre promuovere l'approvazione, almeno da parte delle Regioni che hanno legiferato in materia, dei regolamenti attuativi per la creazione degli albi e l'adozione di un modello di cooperazione efficace, sulla base delle migliori esperienze internazionali e nazionali.

Questa attività di supporto e di consulenza deve fornire ai decisori regionali gli elementi informativi sulla rete degli operatori pubblici e privati presenti nel territorio, sui potenziali utenti dei servizi, sulle criticità e sui punti di forza della rete dei servizi per il lavoro, anche in relazione alla migliore e più efficiente diffusione territoriale dei servizi pubblici e privati, nonché informazioni comparative sui modelli più efficaci di collaborazione fra operatori pubblici e privati autorizzati e accreditati, al fine di facilitare l'approvazione di regolamenti attuativi delle normative sui soggetti accreditati quanto più efficaci.

Analoghe iniziative devono essere programmate nei confronti delle Regioni che non hanno ancora adottato leggi in materia.

È bene ricordare che Italia Lavoro, nell'ambito della sua attività di assistenza tecnica al Ministero del lavoro, ha previsto una specifica attività di promozione dell'istituto dell'accREDITAMENTO.

Per quanto riguarda la promozione del ruolo degli enti bilaterali nelle politiche attive per il lavoro, è necessario in via preliminare superare il gap informativo su questi soggetti e censire gli enti esistenti in Italia per conoscere il loro numero, i

settori in cui operano, il numero di imprese e di lavoratori che vi aderiscono in ogni settore economico e soprattutto le attività effettive che svolgono nell'ambito delle competenze a loro attribuite dalla legge (la promozione di una occupazione regolare e di qualità; l'intermediazione nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; la programmazione di attività formative e la determinazione di modalità di attuazione della formazione professionale in azienda; la promozione di buone pratiche contro la discriminazione e per la inclusione dei soggetti più svantaggiati; la gestione mutualistica di fondi per la formazione e l'integrazione del reddito; la certificazione dei contratti di lavoro e di regolarità o congruità contributiva; lo sviluppo di azioni inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro).

Solo dopo aver realizzato questa attività preliminare sarà possibile definire le iniziative più efficaci per valorizzare il loro ruolo nel mercato del lavoro.

7.7 Promozione della mobilità territoriale

Per far fronte al problema della indisponibilità alla mobilità dei disoccupati rilevato con frequenza dalle agenzie per il lavoro, spesso associato alla difficoltà di reperire figure professionali altamente qualificate nello stesso territorio dell'impresa che le richiede, occorre intervenire sui problemi logistici, in primo luogo quello dell'abitazione, che il lavoratore deve affrontare nel caso sia disposto a trasferirsi dalla sua zona di residenza.

Per quanto riguarda i beneficiari di ammortizzatori sociali, una strada percorribile è il rafforzamento della previsione normativa contenuta nella lettera d) del primo comma del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 che prevede, per chi accetta una sede di lavoro distante più di cento chilometri dal luogo di residenza, l'ero-

gazione di una somma pari a una o a tre mensilità dell'indennità di mobilità in relazione alla natura del contratto³⁴.

In relazione alle persone in cerca di lavoro che non beneficiano d'integrazioni al reddito è possibile definire un ruolo attivo delle agenzie per il lavoro all'interno del programma Lavoro&Sviluppo (gestito da Italia Lavoro per conto del Ministero del Lavoro e in accordo con il Ministero dello sviluppo economico), nella sua parte che si occupa della mobilità territoriale. Il programma, infatti, promuove i servizi e le politiche finalizzate a far fronte al problema del mancato incontro fra domanda e offerta di lavoro fra le aree dove si registra carenza di lavoratori o di specifiche competenze professionali e le aree con più alti tassi di disoccupazione o dove queste competenze sono presenti.

Il programma prevede specifiche misure di sostegno e di accompagnamento della mobilità come il voucher di servizio a favore del lavoratore che accetti di trasferirsi dal suo luogo di residenza, doti per la formazione e i tirocini e sussidi per le imprese che assumono, integrando, dove è possibile, le risorse nazionali con quelle regionali.

Nell'attuale fase di revisione del programma L&S è possibile prevedere incontri operativi per la precisazione del ruolo delle agenzie e dei processi concreti di collaborazione.

Con queste misure di sostegno, alle quali si aggiungono il supporto logistico che in alcuni casi le imprese forniscono ai lavoratori che si trasferiscono dalla propria residenza e il contributo una tantum di 700 euro fornito da Ebitemp per le stesse finalità (contributo alla mobilità territoriale), sarebbe probabilmente più agevole per le agenzie per il lavoro superare l'indisponibilità alla mobilità di molti lavoratori.

34 Articolo 13 del d.l. 14 marzo 2005, n. 35: “*l*) nel limite di 10 milioni di euro per l'anno 2005 a carico del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del d.l. 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, al fine di agevolare i processi di mobilità territoriale finalizzati al reimpiego presso datori di lavoro privati, al mantenimento dell'occupazione, ai lavoratori in mobilità o sospesi in cassa integrazione guadagni straordinaria, che accettino una sede di lavoro distante più di cento chilometri dal luogo di residenza. È erogata una somma pari a una mensilità dell'indennità di mobilità in caso di contratto a tempo determinato di durata superiore a dodici mesi o pari a tre mensilità dell'indennità di mobilità in caso di contratto a tempo indeterminato o determinato di durata superiore a diciotto mesi. Nel caso del distacco di cui all'articolo 8, comma 3, del citato d.l. n. 148 del 1993, in una sede di lavoro distante più di cento chilometri dal luogo di residenza, al lavoratore interessato viene erogata, nell'ambito delle risorse finanziarie di cui al capoverso precedente, una somma pari a una mensilità dell'indennità di mobilità in caso di distacco di durata superiore a dodici mesi o pari a tre mensilità dell'indennità di mobilità in caso di distacco di durata superiore a diciotto mesi. Con successivo decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono definite le relative modalità attuative”.

7.8 Nuovo ruolo delle agenzie nella gestione dei flussi migratori

Nell'ambito dei diversi processi connessi ai flussi migratori, le agenzie per il lavoro e gli altri operatori privati possono sviluppare un ruolo attivo e determinante nel buon funzionamento e nella regolarizzazione del fenomeno migratorio in Italia e dell'inserimento di questi lavoratori nel mercato del lavoro.

Il primo provvedimento che si potrebbe assumere, in coerenza con la riforma Biagi, è quello di restringere la possibilità di svolgere l'attività di intermediazione (presentare domanda di un lavoratore) solo agli operatori autorizzati (agenzie per il lavoro e altri soggetti autorizzati).

Anche i servizi pubblici sono autorizzati e non possono essere esclusi, ma nei fatti difficilmente sono in grado di intervenire nei tempi e nei modi previsti dai decreti.

Restringere la facoltà di proporre domande di assunzione ai soli soggetti autorizzati dalla Biagi avrebbe tre conseguenze immediate:

- *Riduzione drastica delle domande.*

È evidente che un'agenzia autorizzata prima di operare la domanda si accerterebbe della sussistenza dei requisiti e della effettiva validità della stessa, rinunciando a concludere il processo in mancanza delle condizioni reali per dar seguito a un rapporto di lavoro regolare.

Questo *screening* automatico effettuato dalle agenzie trascina altre conseguenze importanti: scaricare l'amministrazione pubblica dei costi attuali legati alla necessità di realizzare le verifiche su una massa inutilmente enorme di domande.

- *Effetto calmierante sul mercato illegale*

Le agenzie private, dovendo sostenere un costo di servizio, dovranno trovare remunerazione tra coloro che da "imprenditori" richiedono i lavoratori. Restringendo la possibilità di presentare domande ai soli operatori autorizzati, si potrebbe generare un "tariffario" omogeneo, al fine di eliminare il mercato nero e lo sfruttamento sulle persone che si trovano in condizioni di debolezza.

Questo tariffario, potrebbe essere l'esito di un accordo tra gli operatori, una sorta di "Carta etica dei servizi", promossa dal Ministero del Lavoro e pubblicizzata diffusamente come deterrente ai comportamenti illegali.

- *Gestire in modo programmato gli ingressi per lavoro utilizzando l'intero arco delle soluzioni contrattuali*

Attualmente, la gran parte delle domande di lavoro che si presentano sono omologate al contratto di lavoro a tempo determinato. Non sono previste forme di adattamento/formazione o di accompagnamento al lavoro.

Attribuendo un ruolo effettivo agli operatori autorizzati si potrebbero finalmente sviluppare le diverse ipotesi tecniche necessarie da un lato a garantire un efficace inserimento al lavoro (ingresso con tirocinio/lavoro) e dall'altro a permettere processi di qualificazione e miglioramento professionale (percorsi di formazione off e on the job, come l'apprendistato) e infine operare in termini di programmazione su base locale.

Questa articolazione di modalità per essere esercitata richiede la presenza nel processo di organizzazioni strutturate (le agenzie per il lavoro) che dispongono degli strumenti per organizzare e gestire. In questo senso le agenzie dispongono dell'Ente bilaterale che potrebbe diventare il gestore dei processi di accompagnamento al lavoro.

Queste misure, combinate con la pubblicazione delle Liste-Paese, che restringono il bacino dei lavoratori richiedibili, concorrono a ridurre drasticamente l'irregolarità del mercato.

Le agenzie per il lavoro potrebbero anche prevedere attività di selezione e di formazione in alcuni paesi di origine degli immigrati.

Alla gestione del settore dei servizi alla persona (badantato e assistenza familiare) e delle richieste di "ricongiungimenti" potrebbero essere abilitati, oltre le agenzie, i patronati, che già operano in tal senso.

Le esperienze dei principali paesi europei dimostrano che la cooperazione e la sinergia tra operatori pubblici e privati migliorano la qualità delle politiche attive del lavoro e ampliano l'offerta ai lavoratori e alle imprese di servizi per l'occupazione adeguati alle loro aspettative. Del resto già la riforma Biagi e le leggi successive hanno indicato in questo raccordo, che realizza i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, il punto di forza per rendere più efficaci i processi e gli strumenti d'incontro fra domanda e offerta di lavoro. In Italia questo processo stenta a decollare: il volume identifica le ragioni di questo ritardo rispetto all'Europa e alle disposizioni legislative. Inoltre, sulla base delle evidenze empiriche, vengono avanzate ipotesi operative di rafforzamento della collaborazione pubblico-privato nei servizi per il lavoro: dalla valorizzazione del ruolo degli enti bilaterali all'accesso delle agenzie alle informazioni sui percettori degli ammortizzatori sociali; dal coinvolgimento delle società di intermediazione nei progetti di welfare to work alla promozione del ruolo delle agenzie nella gestione dei flussi migratori.



Italia*lavoro*

PON FSE
"Governance
e azioni di sistema"
"Azioni di sistema"
2007/2013

La collana
"GLI STRUMENTI" è
realizzata da Italia
Lavoro per conto
del Ministero del
Lavoro per supportare
le iniziative in corso
relative al PON
2007-2013