

COLLANA
BIBLIOTECA
ANPAL

ANPAL
Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro

LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN ITALIA

**PRIMO RAPPORTO ANNUALE
CONGIUNTO ANPAL, REGIONI
E PROVINCE AUTONOME**

POLITICHE ATTIVE



UNIONE EUROPEA

Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile
Fondo Sociale Europeo
Investiamo nel tuo futuro

L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) è stata istituita dal D.Lgs. 150/2015 con lo scopo di coordinare la rete dei servizi per le politiche del lavoro, la gestione delle politiche attive del lavoro, di promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, mediante interventi e servizi che migliorino l'efficienza del mercato.

Tramite le proprie strutture di ricerca l'Agenzia svolge anche analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro.

Presidente: Domenico Parisi

Direttore Generale: Salvatore Pirrone

ANPAL

Via Fornovo, 8

00192 Roma

Il Rapporto nasce dal lavoro congiunto di ANPAL, delle Regioni e delle Province Autonome che compongono il Sottogruppo "Analisi delle Politiche Attive e sviluppo di metodologie", istituito in seno al Comitato Politiche Attive del Lavoro con Decreto del DG Anpal n.428 del 21/12/2017. Il Sottogruppo è sede di confronto e di condivisione in materia di sistemi di monitoraggio delle politiche attive implementati a livello regionale, anche con riferimento alle tempistiche di rilascio, pubblicazione e divulgazione dei dati, nonché alle metodologie statistiche applicate per l'analisi dei dati e per la costruzione di strumenti utilizzati nei vari contesti territoriali. Il Rapporto è stato elaborato dalla Struttura di Ricerca e Consulenza tecnico-scientifica III - Ufficio di statistica e supporto metodologico - di ANPAL (Responsabile Giovanna Linfante), con il contributo di: Regione Piemonte, Agenzia del Lavoro di Trento, Agenzia Regionale del Lavoro dell'Emilia-Romagna, Regione Toscana, Agenzia Regionale per le politiche attive del lavoro - ARPAL Umbria, Regione Abruzzo, Regione Lazio, Regione Puglia, Regione Calabria.

Cura del Rapporto: Luigi Accogli, Laura Agneni, Marco Errigo, Silvia Stroppa.

Contributi:

Marco Patriarca, Debora Radicchia, Barbara Rossi (Cap. 1), Giuseppe Di Battista, Roberto Landi (Cap. 2), Mauro Durando (Cap. 3), Giulio Zanella, Claudia Covi, Antonella Chiusole, Paola Garbari, Franco Fraccaroli, Ilaria Piga, Barbara Poggio, Riccardo Salomone, Isabella Speziali Luisa Maria Widmann, Stefano Zeppa (Cap. 4), Stefano Furlanetto, Patrizia Gigante, Katia Pedretti (Cap. 5), Simone Cappelli, Francesca Giovani, Barbara Marchetiello, Federica Pacini, Teresa Savino, Maurizio Serafin (Cap. 6), Algero Penconi, Sabrina Sbordonì, Paolo Sereni, Norma Tacconi, Elisabetta Volpi, (Cap. 7), Anna Caputo, Maria Assunta D'Alessandro, Giuseppe Forte, Guido Marinozzi, Patrizio Romanelli (Cap. 8), Ornella Guglielmino, Massimiliano Mura, Marco Noccioli, Claudio Priori, Valeria Scipioni, Carolina Tasco (Cap. 9), Fausto Cirrillo, Alessandro Lombardi, Grazia Netti, Vitanio Pietanza, Vincenzo Santandrea (Cap. 10), Giuseppe Campisi, Roberto Cosentino, Giuseppe Critelli, Cosimo Cuomo, Enrico Esposito (Cap. 11).

Revisione dei testi ed editing:

Luigi Accogli, Laura Agneni, Marco Errigo, Silvia Stroppa, Giampaolo De Amicis, Camilla Micheletta.

Si ringraziano le Amministrazioni regionali, le Province Autonome e le Agenzie regionali per il lavoro per la preziosa collaborazione offerta.

Testo chiuso:

marzo 2019.

Questa pubblicazione è disponibile su internet all'indirizzo www.anpal.gov.it

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Agenzia. Alcuni diritti riservati [2019] [ANPAL].

INDICE

INTRODUZIONE	7
PARTE I - MERCATO DEL LAVORO E SERVIZI PER L'IMPIEGO IN ITALIA	
1. Il mercato del lavoro in Italia: caratteristiche e dinamiche a livello territoriale	11
1.1 L'andamento dell'occupazione nell'ultimo decennio	12
1.2 La disoccupazione e la mancata partecipazione al mercato del lavoro	17
1.3 Le strategie di ricerca del lavoro	21
2. I Servizi per l'impiego	29
2.1 Strutture e dotazioni	30
2.2 Gli operatori	31
2.3 I servizi	36
PARTE II - LE MISURE DI POLITICA ATTIVA DEL LAVORO NELLE REGIONI APPROFONDIMENTI TEMATICI	
3. Il tirocinio come strumento di politica attiva in Piemonte	44
3.1 I tirocini conclusi nel 2016	47
3.1.1 <i>L'universo di riferimento</i>	47
3.1.2 <i>Gli esiti occupazionali</i>	49
3.2 I tirocini conclusi nel 2017	53
3.3 Alcune considerazioni	56
4. Assegno di ricollocazione ed altre misure di politica attiva in Provincia di Trento: risultati a 12 mesi di una valutazione sperimentale	58
4.1 Le quattro politiche attive valutate	59
4.1.1 <i>Assegno di ricollocazione (AdR)</i>	59
4.1.2 <i>Tre programmi di politica attiva in Provincia di Trento</i>	61
4.2 Il protocollo sperimentale	63
4.3 Risultati	67
4.4 Conclusioni	75
5. L'impatto del tirocinio per favorire la transizione al lavoro e l'inclusione sociale in Emilia Romagna	76
5.1 L'impianto adottato a livello regionale per favorire il corretto utilizzo del tirocinio extra-curricolare	77
5.2 Il modello di monitoraggio e valutazione	79
5.3 La diffusione del tirocinio in Emilia Romagna	81
6. La rete regionale dei servizi al lavoro: il modello toscano	88
6.1 Politiche attive e servizi per l'impiego: le tendenze a livello europeo	88
6.2 La nascita dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego	90
6.3 Il modello toscano di servizi al lavoro alla prova delle tendenze europee	91
6.3.1 <i>Puntare ad un modello organizzativo e gestionale omogeneo sui territori</i>	91
6.3.2 <i>Rafforzare la capacità di risposta nei confronti del sistema delle imprese</i>	92
6.3.3 <i>Potenziare la digitalizzazione degli strumenti</i>	92

6.4 Misurare la qualità dei servizi	93
6.5 Servizi pubblici e privati insieme per il lavoro	96
6.6 Il modello innovativo offerto dal Programma Garanzia Giovani	97
6.7 Il modello toscano: il sistema integrato istruzione, formazione e lavoro	98
7. CRE.S.C.O. - Crescita, Sviluppo, Competitività e Occupazione	
Una politica di rete e di filiera per la crescita e l'occupazione in Umbria	101
7.1 Finalità e obiettivi	102
7.2 Articolazione degli strumenti	103
7.3 I dati di attuazione	104
7.4 Gli elementi innovativi	107
7.5 Conclusioni	109
8. Rapporto di analisi dello strumento <i>Garanzia Over</i> nella Regione Abruzzo	111
8.1 Le politiche del lavoro in regione Abruzzo	112
8.1.1 <i>Gli interventi a favore dell'occupazione</i>	112
8.1.2 <i>L'intervento "Garanzia Over"</i>	115
8.2 Analisi di efficienza	117
8.3 I risultati raggiunti da Garanzia Over: una prima analisi	119
9. Il Contratto di ricollocazione nel Lazio. Gli esiti della sperimentazione del 2015	122
9.1 I destinatari dell'intervento e le risorse disponibili	123
9.2 Gli esiti dell'intervento	125
9.3 Conclusioni	130
10. Politiche regionali di sostegno alle nuove iniziative di impresa in Puglia	131
10.1 L'attuazione dell'intervento: nuove iniziativa di impresa - NIDI	132
10.1.1 <i>Principali modalità attuative</i>	132
10.1.2 <i>L'attuazione dell'intervento a livello regionale</i>	133
10.1.3 <i>L'articolazione degli interventi a livello territoriale</i>	135
10.2 L'attuazione dell'intervento: TecnoNidi	138
10.2.1 <i>Le principali modalità attuative</i>	138
10.2.2 <i>I principali risultati</i>	139
10.3 Brevi considerazioni finali	141
11. Piani locali per il lavoro (PIL) in Calabria: un vettore integrato per lo sviluppo locale e l'occupazione	142
11.1 Il territorio e lo sviluppo locale elementi cardine per le politiche del lavoro	143
11.2 Uno strumento di pianificazione partecipata: i Piani Locali per il Lavoro	144
11.3 Alcuni risultati di un progetto in itinere	147
11.4 Conclusioni	149

INTRODUZIONE

Il presente Rapporto sulle politiche attive del lavoro in Italia nasce dal lavoro congiunto di ANPAL, delle Regioni e delle Province Autonome che compongono il Sottogruppo “Analisi delle Politiche Attive e sviluppo di metodologie”, istituito in seno al Comitato Politiche Attive del Lavoro con Decreto del DG Anpal n. 428 del 21/12/2017. Il Sottogruppo, composto da referenti di Anpal, Anpal Servizi, MIUR, Regioni e PP.AA. è stato costituito quale sede di confronto e di condivisione in materia di sistemi di monitoraggio delle politiche attive implementati a livello regionale, anche con riferimento alle tempistiche di rilascio, di pubblicazione e di divulgazione dei dati, nonché alle metodologie statistiche applicate per l’analisi dei dati e per la costruzione di strumenti utilizzati nei vari contesti territoriali.

Il Rapporto, che costituisce il primo prodotto del Sottogruppo, è stato curato dalla Struttura di Ricerca e Consulenza tecnico-scientifica III - Ufficio di statistica e supporto metodologico - di ANPAL ed è articolato in due parti: la prima, in cui viene analizzato il mercato del lavoro ed i servizi per l’impiego in Italia e la seconda, che raccoglie alcuni contributi, resi disponibili dalla Provincia Autonoma di Trento e da otto Regioni appartenenti al Sottogruppo, che illustrano interventi, analisi, monitoraggi e valutazioni di specifiche misure di politica attiva del lavoro sperimentate nei singoli territori.

Il Rapporto si apre con un’ampia ed articolata descrizione del contesto in cui si incardinano le politiche attive del lavoro, dando conto, da un lato dell’insieme delle caratteristiche e delle dinamiche dell’occupazione e della disoccupazione che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi anni e, dall’altro, dei principali mutamenti che sono intervenuti in merito alla gestione e all’organizzazione dei Servizi per il lavoro. Il **primo capitolo** è dedicato all’illustrazione dei fenomeni di crisi che hanno recentemente interessato l’Italia, evidenziando le ricadute che il generale decremento dei livelli di attività economica ha prodotto sul mercato del lavoro. Tale lettura è stata effettuata, in un primo momento, concentrando l’attenzione sulle dinamiche intervenute nel 2018, caratterizzate da un calo dell’occupazione nella seconda metà dell’anno, a fronte della riduzione della disoccupazione e dell’aumento dell’inattività. La visuale è stata poi allargata ad un orizzonte temporale più ampio, riferito agli ultimi 10 anni, in grado di restituire un’analisi più articolata e completa del mercato del lavoro e di illustrare con maggior precisione “come” e “quando” il ciclo economico abbia condizionato le dinamiche del lavoro, con uno sguardo particolare alle evidenze osservate nelle singole aree geografiche, soprattutto in riferimento ai divari nella partecipazione al mercato del lavoro.

Il **secondo capitolo** è incentrato sulla descrizione dei servizi per il lavoro, con riferimento alle principali innovazioni normative degli ultimi anni ed ai conseguenti processi di riforma che hanno ridisegnato e rivalutato, in particolare, la funzione di fulcro e di regia dei Centri per l’impiego nella gestione delle politiche del lavoro. In questa cornice si colloca la descrizione delle principali evidenze emerse dall’attività di “Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi al lavoro” condotte da Anpal nel 2017, che restituiscono un quadro esaustivo sui Servizi e consentono di analizzare il funzionamento dei Cpi in termi-

ni di caratteristiche delle strutture e delle dotazioni, di risorse e di operatori impiegati e di servizi erogati, nonché di fabbisogni di professionalità e di riorganizzazione manifestati.

La seconda parte del Rapporto, come accennato, è dedicata ai territori e alla descrizione di specifiche misure di politica attiva adottate in diversi ambiti regionali in coerenza con le dinamiche del mercato del lavoro locale.

Alcune Regioni hanno scelto di focalizzare l'attenzione sulla misura del *tirocinio* quale strumento di formazione *on the job* e ancor più di transizione all'inserimento lavorativo, con un focus sugli esiti occupazionali, il cui monitoraggio risulta fondamentale per valutare e cogliere l'efficacia della misura di politica attiva adottata dalla Regione.

È questo il caso del Piemonte e dell'Emilia Romagna. Nel primo caso (**capitolo 3**), nell'illustrare la misura adottata a livello locale, è stato effettuato, in particolare, un focus sulla performance dei tirocinanti partecipanti al *Programma Garanzia Giovani* e di quelli che beneficiano della misura *Buono Servizi Lavoro*. Nel caso dell'Emilia Romagna (**capitolo 5**), viene illustrato il valore aggiunto dell'istituto del tirocinio extra-curricolare - regolamentato dalla Regione secondo quattro tipologie differenti - quale strumento idoneo per promuovere e sostenere l'inserimento lavorativo soprattutto di giovani e di soggetti svantaggiati ed il relativo modello di monitoraggio e valutazione multidimensionale, che consente di seguirne l'implementazione, i risultati e gli effetti nel corso degli anni.

Altre Regioni hanno contribuito al Rapporto ponendo al centro dell'attenzione la descrizione dei propri modelli di *governance*, come ad esempio la Toscana (**capitolo 6**), che presenta la nuova organizzazione dei propri servizi per il lavoro che ha condotto anche all'istituzione dell'Agenzia regionale toscana per l'impiego, evidenziando come tale modello si caratterizzi per una forte integrazione tra istruzione, formazione e lavoro ed un maggior collegamento con il sistema produttivo, nonché come risultato strategico il Sistema informativo sul lavoro per la gestione della rete regionale dei Cpi ed anche per il monitoraggio delle caratteristiche degli utenti, delle azioni di politica attiva avviate, dei servizi erogati, etc. Secondo un'ottica simile, l'Umbria (**capitolo 7**) dà conto della valenza del lavoro di rete e di raccordo tra varie tipologie di intervento, illustrando il progetto regionale CRE.S.C.O, caratterizzato da una forte integrazione tra diversi strumenti di politica attiva e diversi attori del mercato del lavoro locale, volto a sostenere la ripresa del sistema produttivo rispondendo ai fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese e, allo stesso tempo, a promuovere l'occupabilità.

La dimensione degli incentivi alle imprese per creare occupazione è invece il tema centrale del contributo dell'Abruzzo (**capitolo 8**) che offre un approfondimento sulla misura "Garanzia Over", destinata a sostenere il rientro nel mercato del lavoro di cittadini residenti nella Regione Abruzzo, disoccupati, nella fascia di età over 30 e che prevede, appunto, incentivi alle imprese che assumono in via immediata o attivano tirocini per tale tipologia di destinatari.

Il contributo della P.A. di Trento (**capitolo 4**) si focalizza invece sugli esiti della valutazione di quattro programmi di politica attiva realizzati a livello locale, quali l'*Assegno di Ricollocazione ANPAL* e tre programmi gestiti dall'Agenzia del Lavoro della Provincia di Trento, afferenti all'area dei servizi di accompagnamento al lavoro. Si tratta, in particolare, del Programma *Inserimento Lavorativo*, il *Coaching* e il *Tutorato Personalizzato*, scelti per la loro rilevanza tra le politiche attive provinciali e per la somiglianza (per scopi o meccanismo) con l'AdR nazionale.

L'illustrazione di una misura molto simile è oggetto del contributo della Regione Lazio (**capitolo 9**), che rende conto della misura del *Contratto di Ricollocazione* (CdR) e dei relativi esiti nell'ambito della sperimentazione del 2015, quale strumento di politica attiva del lavoro volta a sostenere l'inserimento/reinserimento lavorativo di disoccupati di lunga durata (oltre 12 mesi), di età superiore ai 30 anni e residenti sul territorio laziale da almeno un anno, attraverso un servizio di accompagnamento al lavoro di tipo personalizzato.

Altri contributi regionali, infine, sono dedicati alla descrizione di strumenti rivolti allo sviluppo imprenditoriale in chiave territoriale. In tal senso la Puglia (**capitolo 10**) illustra l'attuazione ed i principali risultati di due specifiche misure di politica attiva sperimentate: l'intervento "*NIDI*", quale strumento di agevolazione finanziaria, che prevede un contributo a fondo perduto e un prestito rimborsabile, creato per sostenere la costituzione di nuove imprese e favorire l'autoimpiego di persone con difficoltà di accesso al mondo del lavoro; l'intervento "*TECNONIDI*", che è invece destinato in modo specifico a piccole imprese che intendono avviare o sviluppare sul territorio pugliese piani di investimento ad alto contenuto tecnologico, in alcune specifiche aree di innovazione, quali la manifattura sostenibile, la salute dell'uomo e dell'ambiente e le comunità digitali, creative ed inclusive. Infine nel contributo della Calabria (**capitolo 11**) viene presentato lo strumento dei *Piani Locali per il lavoro* (PLL) quale modello di pianificazione partecipata che integra le politiche per l'occupazione e quelle per l'imprenditorialità in un'ottica di sviluppo locale.

PARTE I - MERCATO DEL LAVORO E SERVIZI PER L'IMPIEGO IN ITALIA

Il rallentamento della dinamica espansiva dell'economia, registrato nel 2018 nell'area Euro, si è manifestato in modo più consistente in Italia, dove "la stima di crescita del PIL per il 2018 scende dall'1,5 all'1,2 per cento, e la previsione tendenziale per il 2019 si è ridotta dall'1,4 allo 0,9 per cento"².

In questo contesto economico, caratterizzato da una generale diminuzione dei livelli di attività economica, anche il mercato del lavoro ha scontato un calo dell'occupazione nel terzo trimestre 2018, a fronte della riduzione della disoccupazione e dell'aumento dell'inattività, accentuando ancora di più i divari territoriali nella partecipazione al mercato del lavoro. In termini congiunturali (Tabella 1.1), da luglio a settembre 2018³, gli occupati (15 anni e più) scendono di 52mila unità rispetto al trimestre precedente, con variazioni congiunturali particolarmente rilevanti nel Mezzogiorno (-0,6%) e al Nord (-0,2%), mentre le Regioni del Centro registrano un lieve incremento (+0,1%). Il tasso di occupazione 15 anni e più rimane stabile attestandosi al 44,2%, confermando le nette differenze territoriali tra Centro, Nord e Mezzogiorno. Nello stesso periodo, in continuità con quanto registrato nei tre trimestri precedenti, si osserva anche una contrazione del numero dei disoccupati che, al netto dei fattori legati alla stagionalità, si riduce del 5,1% rispetto al trimestre precedente, con variazioni particolarmente significative nelle Regioni del Centro (-8,6%) e del Nord (-5,5%). In calo risulta anche il tasso di disoccupazione, che si attesta al 10,2%, mezzo punto percentuale in meno rispetto al secondo trimestre 2018. Ciò anche in ragione dell'aumento della popolazione inattiva che, dopo due trimestri di calo, segna un aumento dello 0,9%: tale crescita si concentra in particolare nelle Regioni centrali (+1,8%) e nel Mezzogiorno (+0,8%).

Tabella 1.1 - Occupati (15 anni e più), persone in cerca e inattivi, dati trimestrali destagionalizzati 2017-2018 (valori in migliaia e variazioni percentuali)

Periodo	Occupati 15 anni e più		Persone in cerca di occupazione 15 anni e più		Inattivi 15-64 anni		
	Valori assoluti	Variazioni percentuali rispetto al trimestre precedente	Valori assoluti	Variazioni percentuali rispetto al trimestre precedente	Valori assoluti	Variazioni percentuali rispetto al trimestre precedente	
2017	I Trimestre	22.939	0,4	2.997	-1,7	13.405	-0,5
	II Trimestre	22.956	0,1	2.897	-3,4	13.475	0,5
	III Trimestre	23.065	0,5	2.944	1,6	13.299	-1,3
	IV Trimestre	23.099	0,1	2.851	-3,2	13.336	0,3
2018	I Trimestre	23.110	0,0	2.839	-0,4	13.318	-0,1
	II Trimestre	23.307	0,9	2.795	-1,5	13.177	-1,1
	III Trimestre	23.255	-0,2	2.653	-5,1	13.299	0,9

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

¹ Sono autori del presente capitolo Marco Patriarca, Debora Radicchia e Barbara Rossi, dell'ANPAL.

² Dalla "Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza", deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2018.

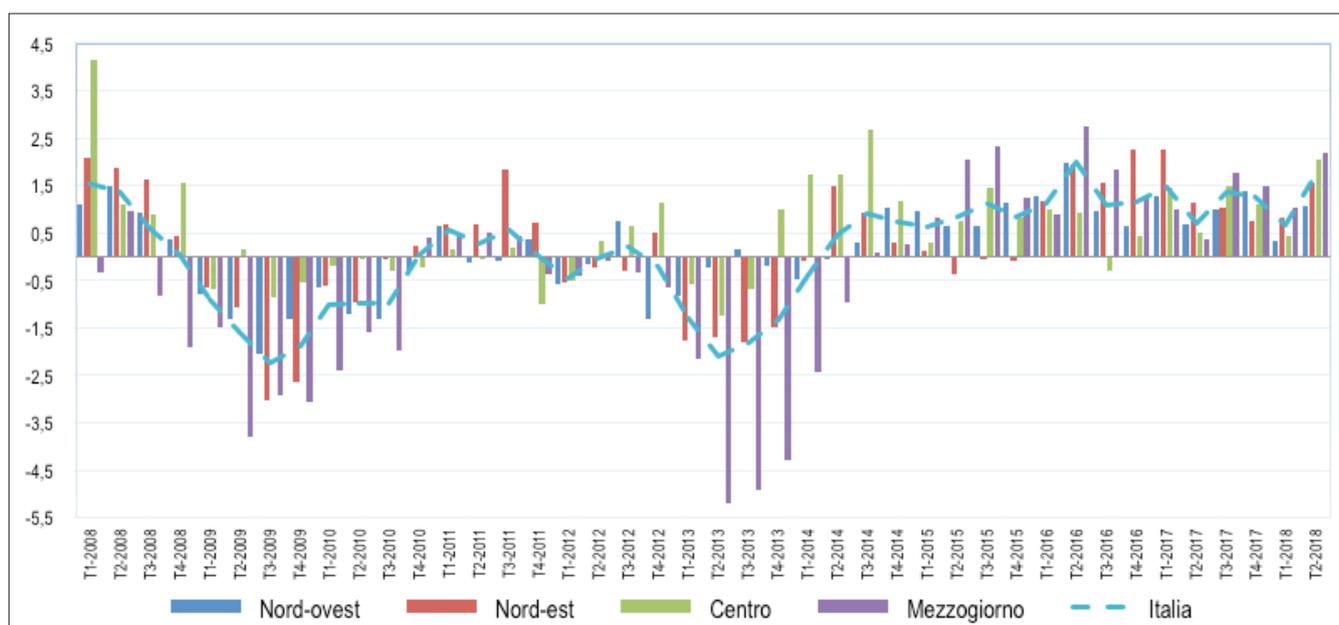
³ Ultimo dato disponibile da Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro.

La fotografia resa dalla lettura sintetica di questi indicatori, riferiti all'ultimo periodo disponibile, viene arricchita considerando un orizzonte temporale più lungo, riferito agli ultimi 10 anni, in grado di restituire un'analisi più ampia del mercato del lavoro, che consenta di evidenziare come e quando il ciclo economico abbia condizionato le dinamiche del mercato del lavoro, con uno sguardo particolare alle evidenze osservate nelle singole aree geografiche.

1.1 L'andamento dell'occupazione nell'ultimo decennio

L'occupazione, analizzata lungo un periodo di dieci anni, evidenzia due importanti contrazioni concomitanti che rappresentano la risposta a due fasi depressive della storia economica e politica del nostro Paese, nonché mondiale: la crisi finanziaria partita in America e scoppiata ad agosto 2008 e quella successiva, iniziata nel 2012, che spiega l'ulteriore peggioramento del 2013 di fatto confermato nel 2014 (Figura 1.1).

Figura 1.1 - Numero di occupati (15 anni e più). Variazione tendenziale trimestrale per ripartizione geografica. Periodo I trimestre 2008-II trimestre 2018 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

L'analisi sulle dinamiche occupazionali è stata condotta considerando le variazioni tendenziali del numero degli occupati per ciascun trimestre, ovvero, la differenza dei livelli rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente.

In termini ripartizionali si osserva una dinamica abbastanza omogenea per tutte le aree geografiche considerate, ma caratterizzata da velocità e intensità differenti. Le variazioni mostrano un segno negativo in tutti i trimestri del 2009, per poi tornare a crescere fino al terzo trimestre 2012, periodo oltre il quale si registra un nuovo e più incisivo picco negativo, quando il numero degli occupati precipita di oltre 5 punti percentuali (in corrispondenza del secondo e terzo trimestre dell'anno) rispetto allo stesso periodo dell'anno prima. Per quanto con andamento coerente rispetto alle Regioni del Centro Nord, la serie

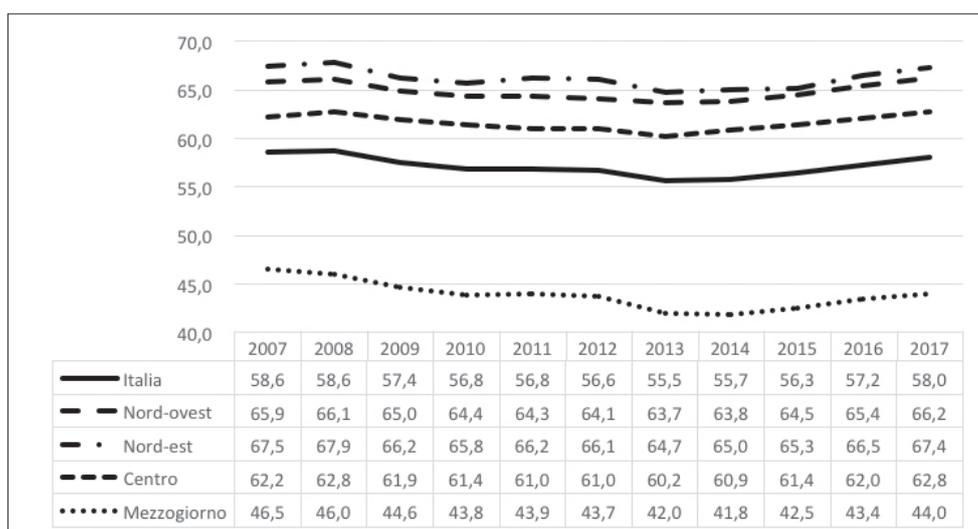
degli occupati del Mezzogiorno evidenzia valori decisamente più marcati e, dal 2012, si determina un progressivo allargamento del divario rispetto al resto del paese: i due cicli ravvicinati di recessione hanno ridotto gli occupati nel Mezzogiorno di circa 530mila unità, a fronte del calo di 369mila registrato in tutto il Centro-Nord.

Dal 2014 si evidenzia un miglioramento generalizzato: il Centro-Nord mostra una dinamica molto positiva tanto che, la variazione tendenziale annua del numero occupati inverte il segno, passando dal -0,7% del 2013 al +0,8%, mentre il Mezzogiorno mostra un forte rallentamento nella dinamica negativa, passando dal -4,1% al -0,8%. Nel dettaglio, la crescita più intensa si è registrata nel Lazio, in Basilicata, in Molise e nelle Marche; le evidenze più negative, hanno, invece, riguardato le variazioni dell’Abruzzo, Puglia e Campania.

L’andamento del livello di occupati degli ultimi trimestri, a partire dal 2015, registra un contenuto rallentamento del trend negativo e, nel 2016, la crescita dell’occupazione appare abbastanza generalizzata. Sono, in particolare, le Regioni del Nord e del Mezzogiorno a mostrare incrementi più incisivi, mentre l’incremento medio di occupati registrato dalle Regioni centrali, è meno marcato evidentemente condizionato dai forti decrementi rilevati in Umbria e nelle Marche, quest’ultima colpita dal terremoto alla fine di agosto del 2016. Nel 2017, si registra quasi ovunque un rallentamento della dinamica di crescita rispetto all’anno precedente; tuttavia, i dati disponibili relativi ai primi due trimestri del 2018, sono piuttosto incoraggianti, visti gli incrementi registrati in particolare nelle aree del Mezzogiorno e del Centro Italia nell’ultimo periodo disponibile.

Le dinamiche dell’occupazione degli ultimi 10 anni confermano quindi l’immagine di un Paese diviso in due; due realtà separate da valori distanti almeno 10 punti percentuali, se si guarda ai relativi tassi di occupazione annui (Figura 1.2). Da una parte il Mezzogiorno con tassi che, nel tempo, variano attorno al 45%, dall’altra parte troviamo il resto dell’Italia, con le tre macro aree geografiche che, con il passare degli anni, mantengono un *ranking* che vede il Nord-est sempre con il valore più alto, seguito da Nord-ovest e, a chiudere, il Centro.

Figura 1.2 - Tassi di occupazione 15-64 anni per l’Italia e macro aree geografiche (Anni 2007-2017) (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

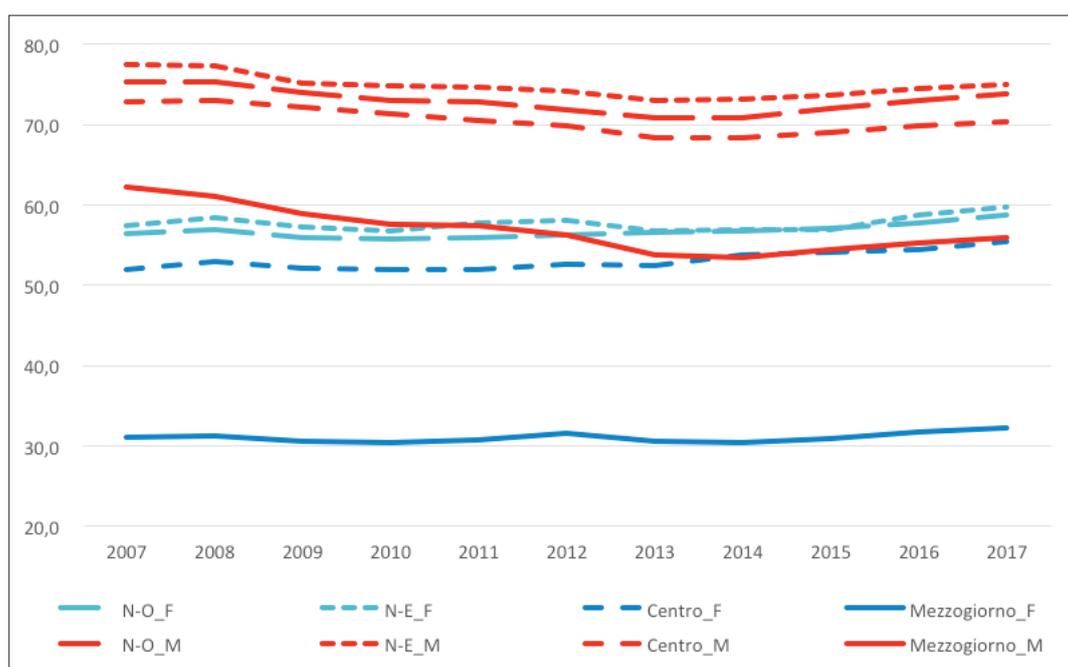
È comunque evidente come gli anni di crisi abbiano segnato profondamente senza eccezioni le Regioni del Paese: tutte le ripartizioni presentano tassi occupazionali comunque inferiori a quelli registrati nel 2008, e solo nel 2017 in due macro aree si riscontrano valori superiori ai livelli pre-crisi.

Si evidenzia che il tasso di occupazione femminile, pur mantenendo la dicotomia territoriale sopra delineata, descrive dinamiche differenti da quello maschile, tanto che presenta, nel 2017, valori sempre superiori a quanto rilevato 9 anni prima, a prescindere dall'area geografica di appartenenza (Figura 1.3). Tale dinamica ha eroso solo parzialmente il relativo *gap* di genere, che vede la quota femminile di popolazione attiva occupata inferiore ancora di oltre 17 punti percentuali rispetto a quella maschile, e di oltre 20 se si guarda il Mezzogiorno.

Scendendo a livello regionale, a Nord-ovest i tassi di occupazione più elevati sono quelli di Valle d'Aosta e Lombardia, seguiti da Piemonte e Liguria.

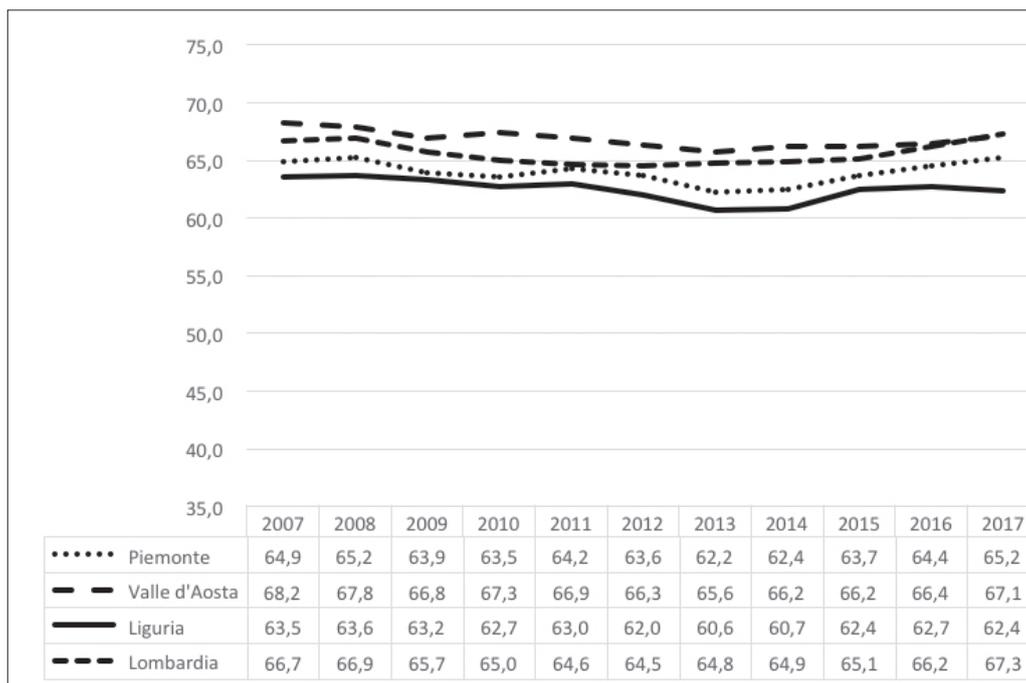
Nell'ultimo anno analizzato, la Lombardia è l'unica Regione dell'area che con 67,3% ha superato i valori pre-crisi del 2008, la Regione Piemonte li ha eguagliati (65,2%), mentre le altre due, pur registrando anche loro una ripresa dei tassi di occupazione, registrano ancora tassi inferiori al 2008 (Figura 1.4).

Figura 1.3 - Tassi di occupazione 15-64 anni per genere e per macro aree geografiche (Anni 2007-2017)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

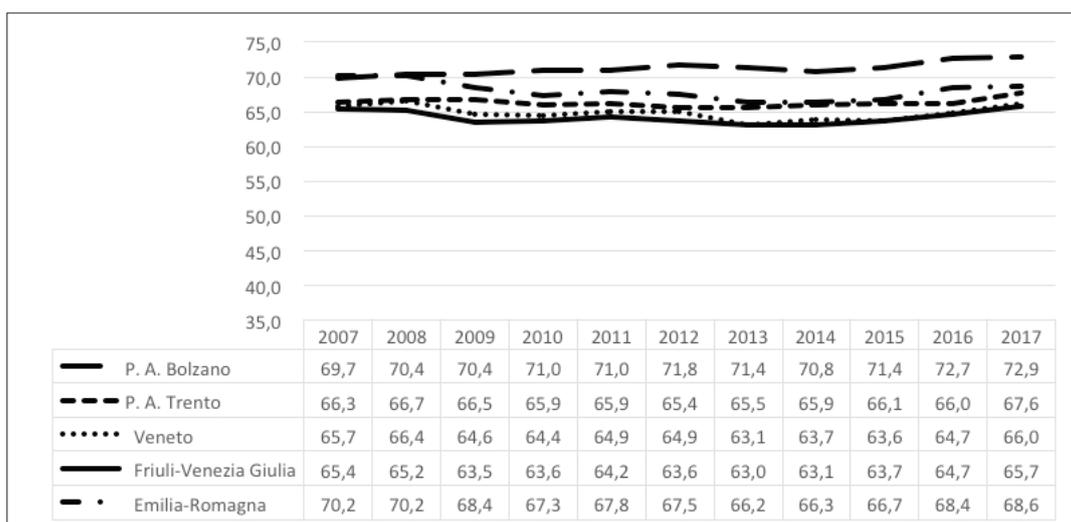
Figura 1.4 - Tassi di occupazione 15-64 anni delle Regioni del Nord-ovest (Anni 2007-2017) (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

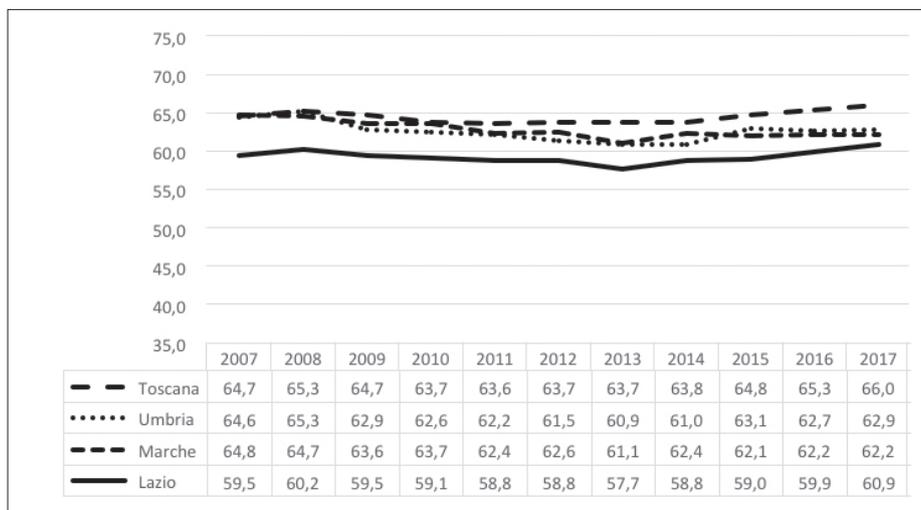
A Nord-est, la Provincia Autonoma di Bolzano mostra tassi d'occupazione di segno contrario a quelli registrati nel resto del Paese, nel periodo 2007-2017 i valori registrati disegnano un'occupazione poco sensibile alle crisi economiche, che anziché diminuire va in direzione contraria, passando da 69,7 a 72,9%. L'altra Provincia Autonoma e le Regioni di questa macro area presentano un andamento più simile all'andamento generale dell'economia italiana con tassi di occupazione tendenzialmente in calo fino al 2014, punto di minimo, e poi in risalita, senza però recuperare i livelli del 2007 (Figura 1.5).

Figura 1.5 - Tassi di occupazione 15-64 anni delle Regioni del Nord-est (Anni 2007-2017) (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

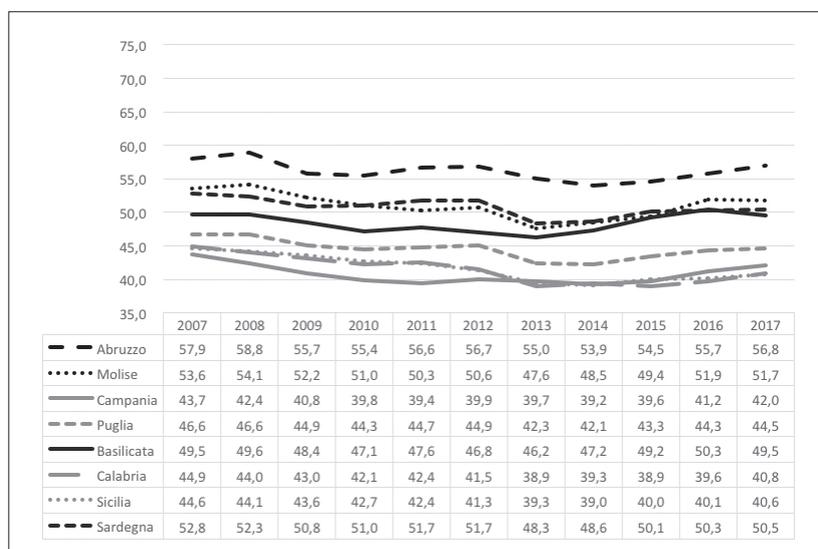
Figura 1.6 - Tassi di occupazione 15-64 anni delle Regioni del Centro (Anni 2007-2017) (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Al Centro, le Regioni presentano tassi di occupazione simili, tutti nel *range* tra 55% e 65%, ad eccezione della Toscana il cui *trend* positivo, nel 2017, registra un 66%. L'andamento temporale è simile tra le quattro Regioni: un calo durante il periodo tra le due crisi, quella del 2008 e quella del 2012, fino ad arrivare al 2013, punto di minimo, e poi una leggera risalita, più netta per Toscana e Lazio, dove, nel 2017, i tassi superano i livelli pre-crisi, rispettivamente 66% e 60,9%. Questi incrementi hanno fatto salire i tassi di due punti percentuali, tranne per le Marche dove l'entità della ripresa risulta più lieve (solo 1%) (Figura 1.6). Una dinamica simile a quella descritta per le precedenti Regioni, discendente dal 2008 al 2014 e poi crescente, pur con valori diversi si riscontra anche nelle realtà regionali del Mezzogiorno. I tassi più alti sono sempre dell'Abruzzo, che si mantengono tutti sopra il 50%, mentre i più bassi si registrano in Sicilia, Calabria e Campania (Figura 1.7).

Figura 1.7 - Tassi di occupazione 15-64 anni delle Regioni del Sud e Isole (Anni 2007-2017) (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

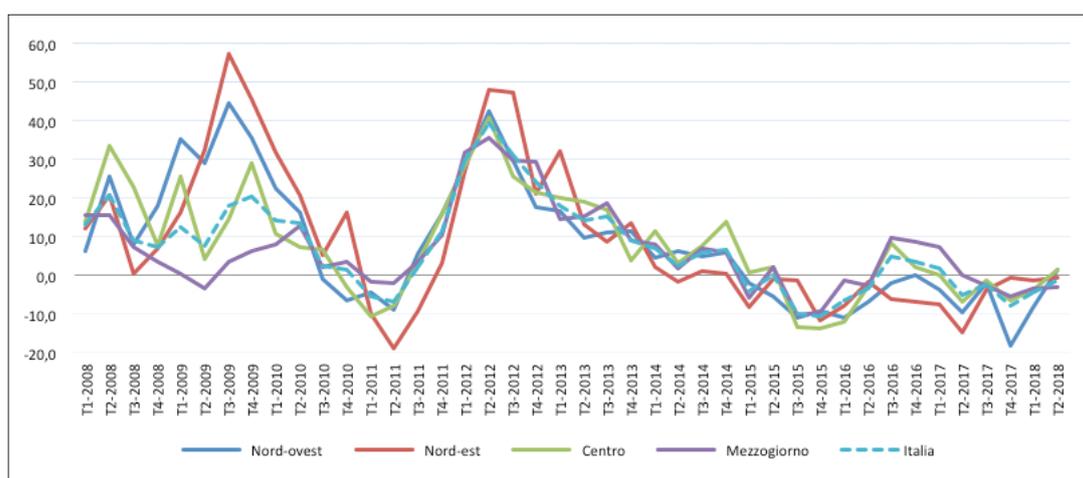
1.2 La disoccupazione e la mancata partecipazione al mercato del lavoro

Accanto all'andamento relativamente statico del numero degli occupati, emerge invece una notevole espansione del numero di persone in cerca di lavoro, in corrispondenza dei cicli depressivi del 2009 e del 2012. Tale fenomeno ha interessato in modo rilevante le Regioni del Nord Italia, dove il numero dei disoccupati cresce in misura considerevole su base trimestrale, con picchi anche superiori al 50% (Figura 1.8). Occorre aspettare il secondo trimestre del 2015 per trovare una contrazione nel volume delle persone in cerca di lavoro per quanto, a distanza di un anno, si registri una nuova inversione di tendenza, quasi interamente attribuibile alla crescita dei disoccupati nel Mezzogiorno

L'espansione del numero dei disoccupati è evidentemente influenzata dal ritorno alla ricerca di lavoro degli ex occupati che hanno perso la precedente occupazione e dal reingresso sul mercato del lavoro degli ex inattivi. Ciò soprattutto in ragione della componente femminile della popolazione che, dal 2007 al 2017, ha visto aumentare il relativo tasso di attività (15-64) dal 50,6% al 55,9%. Tale incremento, peraltro, non trova riscontro nella componente più giovane della popolazione femminile (15-29) che ha registrato una riduzione nei tassi di partecipazione (-3,6 punti percentuali), al contrario di quanto osservato tra le donne 35-64-enni, il cui tasso di attività è cresciuto di circa 10 punti percentuali, passando dal 51,6% al 60,9%.

Durante la crisi, infatti, l'aumentato rischio di disoccupazione dei familiari occupati ha spinto molte inattive adulte ad entrare, o rientrare, nel mercato del lavoro, evidenziando il cosiddetto effetto del lavoratore aggiunto⁴.

Figura 1.8 - Persone in cerca di occupazione (15 anni e più). Variazione tendenziale trimestrale per ripartizione geografica. Periodo I trimestre 2008-II trimestre 2018 (valori percentuali)

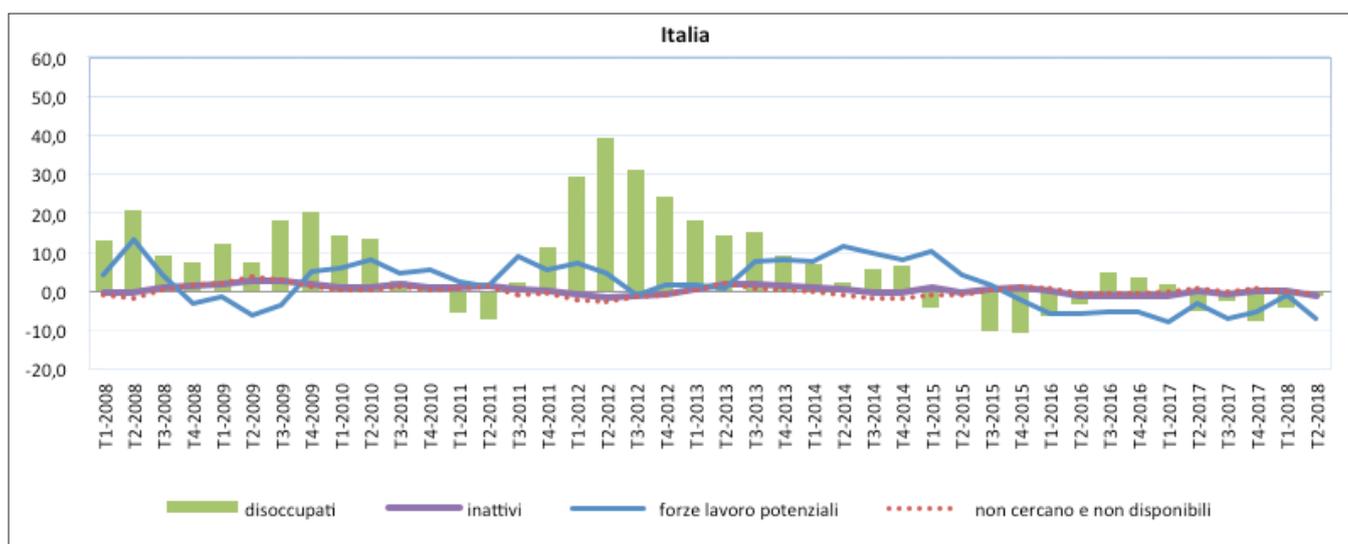


Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

⁴ Come evidenziato nel Rapporto Istat, 2016.

Anche la forza lavoro potenziale⁵ gioca un ruolo condizionante sui livelli di disoccupazione: nelle fasi più deboli del ciclo economico tende, infatti, a crescere per l'effetto scoraggiamento, determinando una contestuale diminuzione del livello dei disoccupati; al contrario, scende in corrispondenza di fasi più dinamiche di attività economica, generando un travaso verso la condizione di disoccupazione (Figura 1.9).

Figura 1.9 - Variazioni tendenziali delle persone in cerca di occupazione e della componente inattiva della popolazione (per tipologia). I trimestre 2008-II trimestre 2018 (valori percentuali)

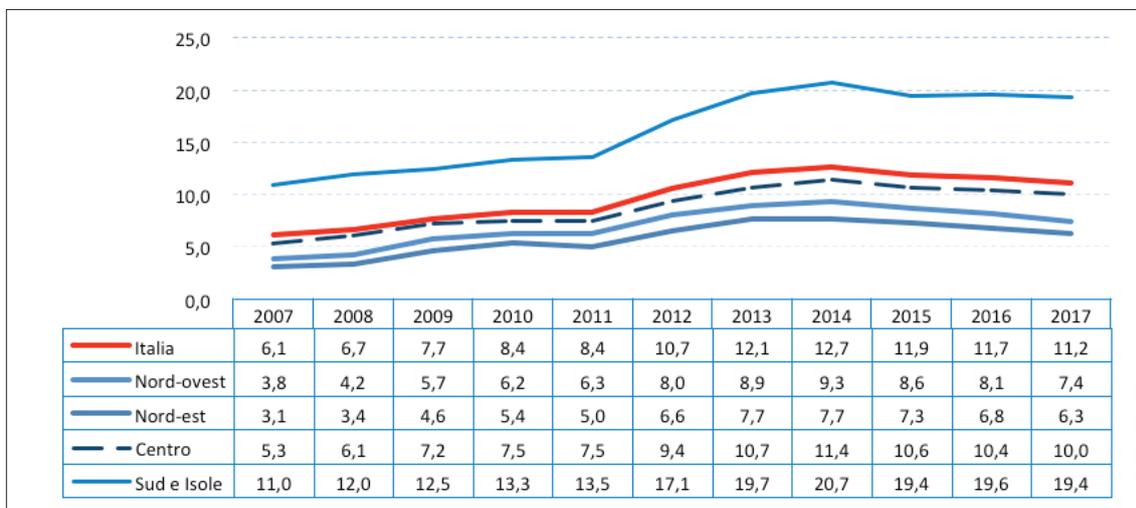


Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Passando ad analizzare il tasso di disoccupazione a partire dal 2007, si evidenzia, anche in questo contesto, il prolungato incremento dell'indicatore per tutte le macro aree; nel periodo 2011-2014 l'aumento è più consistente, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, dove il fenomeno è più marcato (Figura 1.10). In generale, per tutto il periodo osservato, la disoccupazione nelle Regioni del Sud e Isole resta molto più alta e ben distante dai valori registrati nelle Regioni del Centro e del Nord. Dal 2015 si osserva, tuttavia, una generale, anche se lieve, inversione di tendenza del tasso di disoccupazione in tutto il Paese, confermato anche negli anni successivi, ma con valori ancora distanti dai livelli registrati nel 2007.

⁵ Ovvero: gli individui disponibili a lavorare, che non cercano attivamente e gli individui che cercano lavoro ma non immediatamente disponibili.

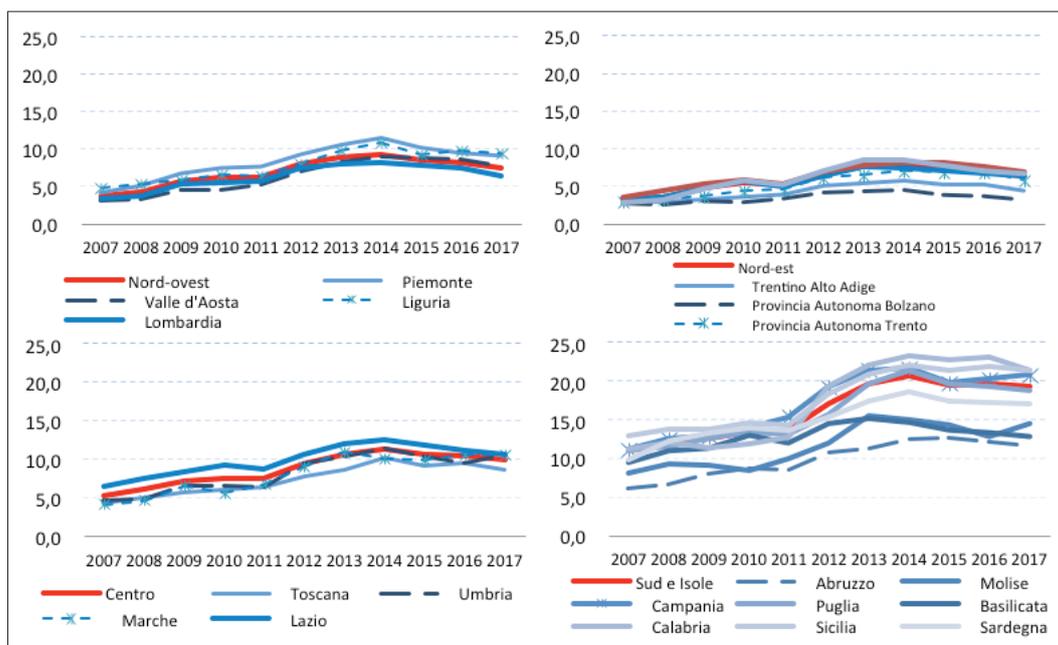
Figura 1.10 - Tasso di disoccupazione 15 anni e più, Italia e ripartizione territoriale. Anni 2007-2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Il dettaglio regionale (Figura 1.11) permette di osservare specificità territoriali ben delineate soprattutto al Sud e Isole, dove gli andamenti del tasso di disoccupazione delle singole Regioni sono distanti e mostrano forbici molto ampie, soprattutto dal 2011. Infatti, Abruzzo, Molise e Basilicata presentano tassi di disoccupazione ben al di sotto della media del Mezzogiorno e prossimi a quella nazionale.

Figura 1.11 - Tasso di disoccupazione 15 anni e più, Regioni per ripartizione territoriale. Anni 2007-2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

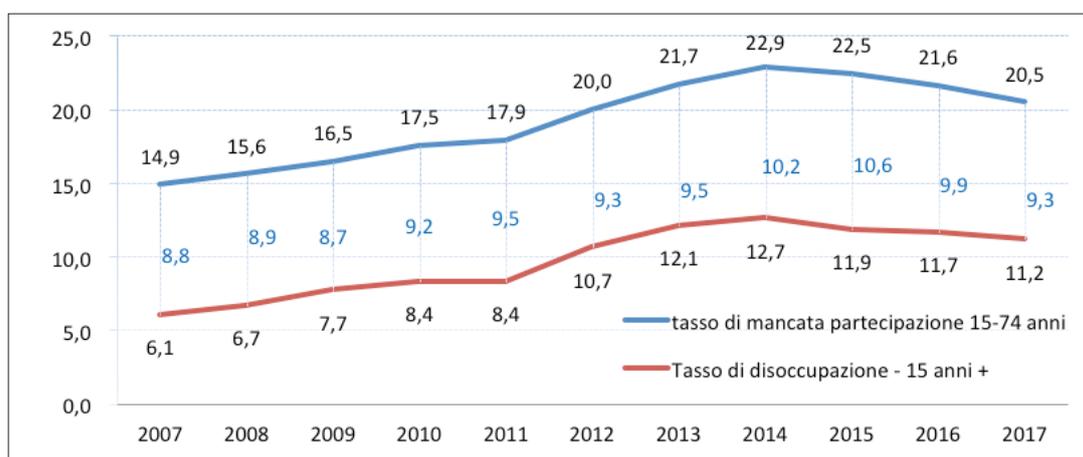
Nel 2017 il tasso di disoccupazione continua a diminuire in quasi tutte le Regioni, con una contrazione complessiva pari a circa 0,5 punti percentuali; di segno contrario è invece la variazione riscontrata in Um-

bria, Molise e Campania. I valori percentuali restano, tuttavia, ancora molto alti e distanti tra il Nord e il Sud Italia, dove persistono notevoli differenze tra le stesse Regioni all'interno delle macro aree geografiche. Nel Mezzogiorno, il tasso di disoccupazione è prossimo al 20%, mentre tra le Regioni del Nord Italia il tasso di disoccupazione si presenta di quattro punti percentuali sotto la media nazionale, in particolare nel Nord-est è pari al 6,3%.

I divari territoriali del mercato del lavoro sono ancora più marcati se si osserva il tasso di mancata partecipazione al lavoro⁶, dove si considerano non solo i disoccupati, così come definiti dalle classificazioni internazionali, ma anche chi non cerca attivamente un'occupazione, seppure disponibile a lavorare immediatamente se si presentasse l'occasione, i cosiddetti "scoraggiati".

Questo tasso, nel 2007, era pari al 15% a livello nazionale e durante tutto il periodo della crisi è aumentato più del tasso di disoccupazione (Figura 1.12). Il divario tra i due tassi è, infatti, cresciuto da 8,8 a 10,2 punti percentuali nel 2014, anno in cui il tasso di mancata partecipazione ha sfiorato il 23%, per poi iniziare a diminuire più del tasso di disoccupazione. Nel 2017 il tasso di mancata partecipazione si osserva pari al 20,5%, facendo registrare una significativa flessione rispetto al 2016, pari al -1,1% a livello nazionale, mentre la variazione del tasso di disoccupazione è stata solo di -0,5 punti percentuali. Si osserva, quindi, un "effetto mitigatore" di questo tasso sulla quota di disoccupati rispetto alla congiuntura economica. Infatti, in presenza di difficoltà oggettive nella ricerca di un lavoro (crisi o mercati del lavoro poco dinamici) i cosiddetti "scoraggiati"⁷ sono i primi a smettere di cercarlo, ma appena si ripresenta l'occasione rientrano attivamente nel mercato del lavoro, spesso senza passare dalla disoccupazione.

Figura 1.12 - Tasso di disoccupazione 15 anni e più e tasso di mancata partecipazione, Italia. Anni 2007-2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

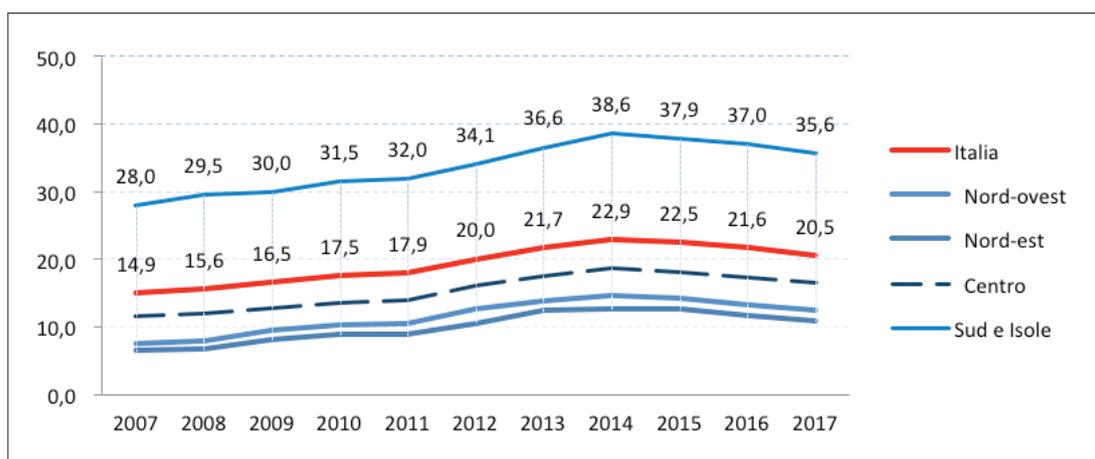
Nel Mezzogiorno questo fenomeno è molto forte, infatti il tasso di mancata partecipazione rappresenta una quota piuttosto ampia della popolazione pari a oltre 15 punti percentuali in più rispetto la media

⁶ Il tasso di mancata partecipazione comprende al numeratore i disoccupati e gli inattivi che non cercano lavoro ma sarebbero disponibili a lavorare e al denominatore questi ultimi e le forze di lavoro (occupati più disoccupati).

⁷ Sono, soprattutto, donne, giovani e chi vive nelle Regioni meridionali.

nazionale (35,6%)⁸ (con punte del 40% in Calabria e Sicilia) e anche in questo caso si osserva una risposta molto più incisiva di questo tasso alle variazioni congiunturali (Figura 1.13). In particolare, la variazione osservata nel 2017 rispetto al 2016 è stata del -1,4%, contro una variazione di -0,2 punti percentuali del tasso di disoccupazione.

Figura 1.13 - Tasso di mancata partecipazione 15-74 anni, Italia e ripartizione territoriale. Anni 2007-2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

1.3 Le strategie di ricerca del lavoro

Per meglio comprendere le strategie di ricerca di un lavoro è interessante analizzare le principali azioni effettuate dai disoccupati nell'ultimo mese e le modalità di utilizzo dei servizi per l'impiego da parte dei cittadini⁹. Tutto questo, privilegiando sempre una chiave di lettura territoriale, poiché il risultato del percorso di ricerca è fortemente condizionato anche dal territorio di appartenenza¹⁰.

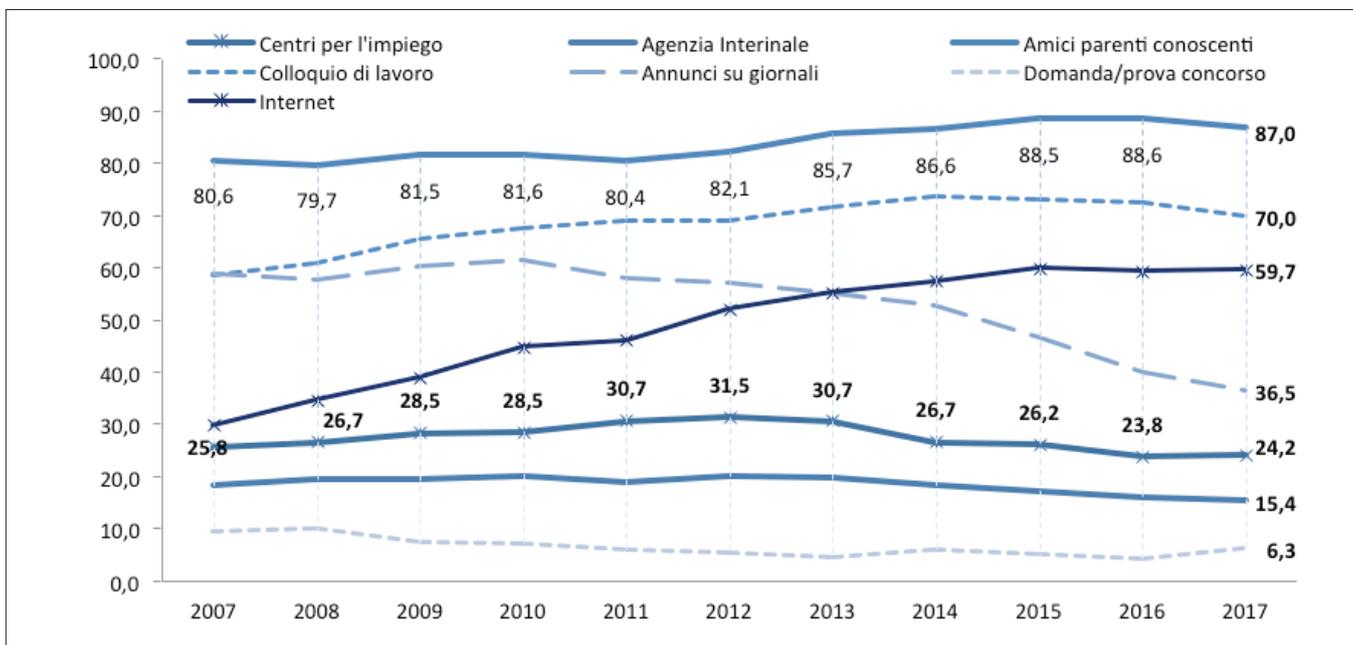
Nell'ultimo decennio l'andamento delle principali azioni di ricerca compiute dai disoccupati mostra dei cambiamenti nella sua composizione (Figura 1.14).

⁸ Nelle Regioni centrali il tasso di mancata partecipazione scende al 16,4% e si attesta all'11,9% in quelle settentrionali (12,3% Nord-ovest e 10,7% Nord-est), ben al di sotto della media nazionale.

⁹ L'analisi è effettuata utilizzando i dati ISTAT della Rilevazione sulle Forze di Lavoro, disaggregati per macro aree.

¹⁰ Il percorso di ricerca di un lavoro è molto complesso ed è il risultato di diversi fattori tra cui il quadro istituzionale, quello familiare e il contesto territoriale. Landi et al. (2016).

Figura 1.14 - Principali azioni di ricerca di lavoro compiute nel mese di riferimento dai disoccupati, per area geografica. Anni 2007-2017 (valori percentuali)

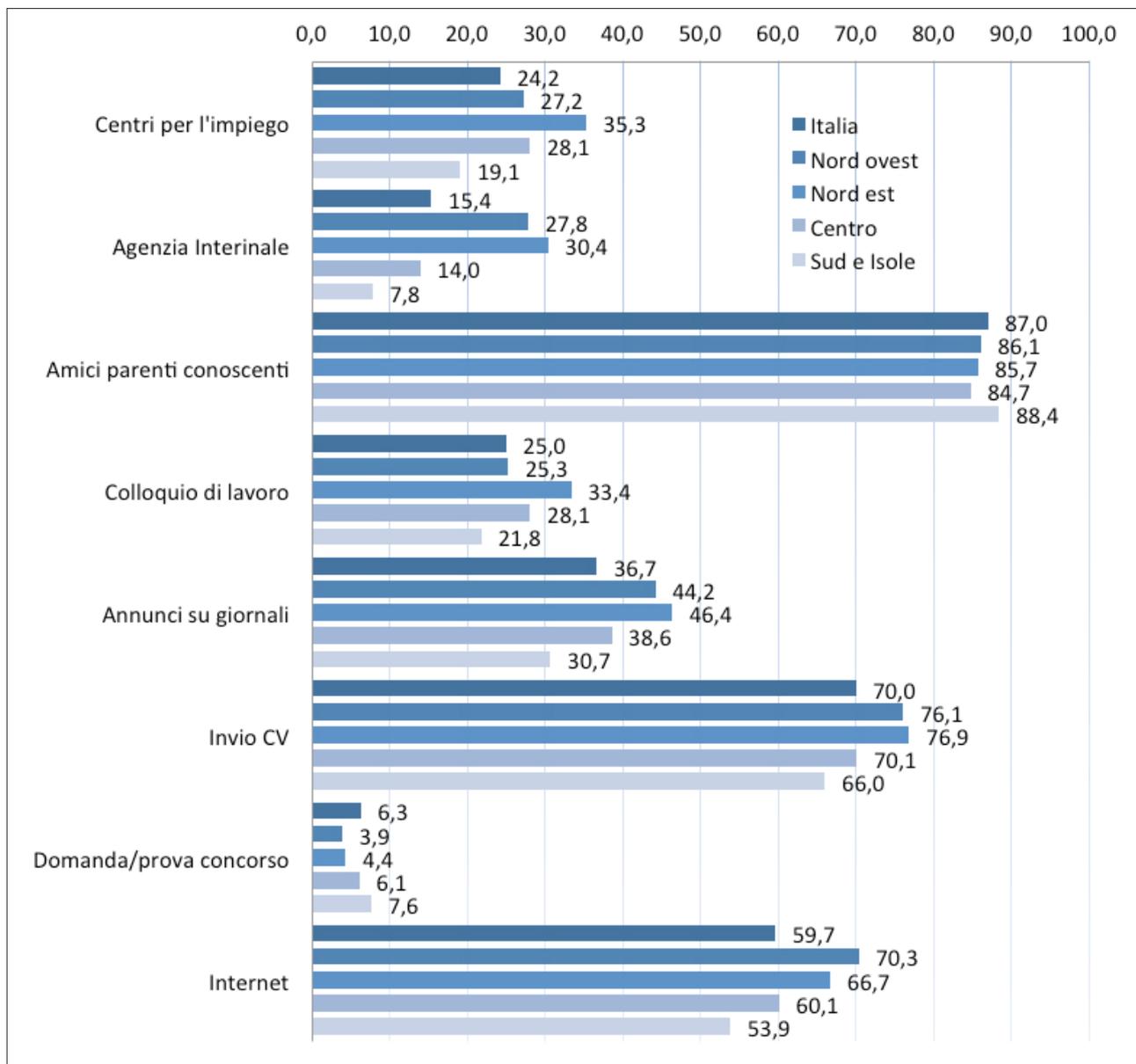


Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Il canale informale (richieste a parenti, amici e conoscenti) si conferma come la principale strategia di ricerca di un lavoro, con percentuali medie di utilizzo, negli ultimi 10 anni, superiori all'80%. Verosimilmente, la stessa crisi del mercato del lavoro ha incrementato l'utilizzo di questo canale, facendo registrare, nel periodo osservato, un aumento di oltre 7 punti percentuali. La consultazione di annunci su giornali e riviste è stata, invece, scalzata dalla diffusione dell'utilizzo di internet. Infatti, il suo utilizzo è cresciuto di ben oltre 20 punti percentuali, attestandosi, nell'ultimo anno, al 60%. Durante la crisi l'azione di ricerca di lavoro tramite i Centri per l'impiego è aumentata fino a raggiungere il suo maggiore utilizzo nel 2012 (31%), per poi tornare a scendere negli ultimi anni al di sotto dei valori osservati nel 2007.

Nel 2017, la ricerca di un lavoro continua ad essere affidata prevalentemente a canali di tipo informale (87% dei disoccupati), in leggero calo rispetto all'anno precedente (Figura 1.15).

Figura 1.15 - Azioni di ricerca di lavoro compiute nel mese di riferimento dai disoccupati, per area geografica. Anno 2017 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Il ricorso si osserva leggermente superiore nelle Regioni del Mezzogiorno (88,4%) e minore nel Centro (85%), ma le distanze sono comunque molto piccole tra le diverse aree geografiche.

Frequenti sono anche l'invio di un *curriculum vitae* (70%), il ricorso a internet (59,8%) e la lettura di annunci su giornali (33,1%). In questi casi le distanze tra macro aree sono molto ampie, superiore a 10 punti percentuali nel Nord rispetto al Sud. L'elemento che accomuna questi canali di ricerca è l'ottimo rapporto costo-opportunità¹¹, ovvero si tratta di azioni facili e rapide che richiedono un impegno minore rispetto a doversi recare presso un Cpi o a partecipare ad un concorso, ma che sono anche fortemente condizionate

¹¹ Si veda per un approfondimento il Cap. 2 "Il lavoro e le reti", Rapporto annuale 2018, Istat.

dalla dinamicità del mercato del lavoro, ovvero dalla presenza o meno di opportunità lavorative, e questo può spiegare le distanze tra macro aree.

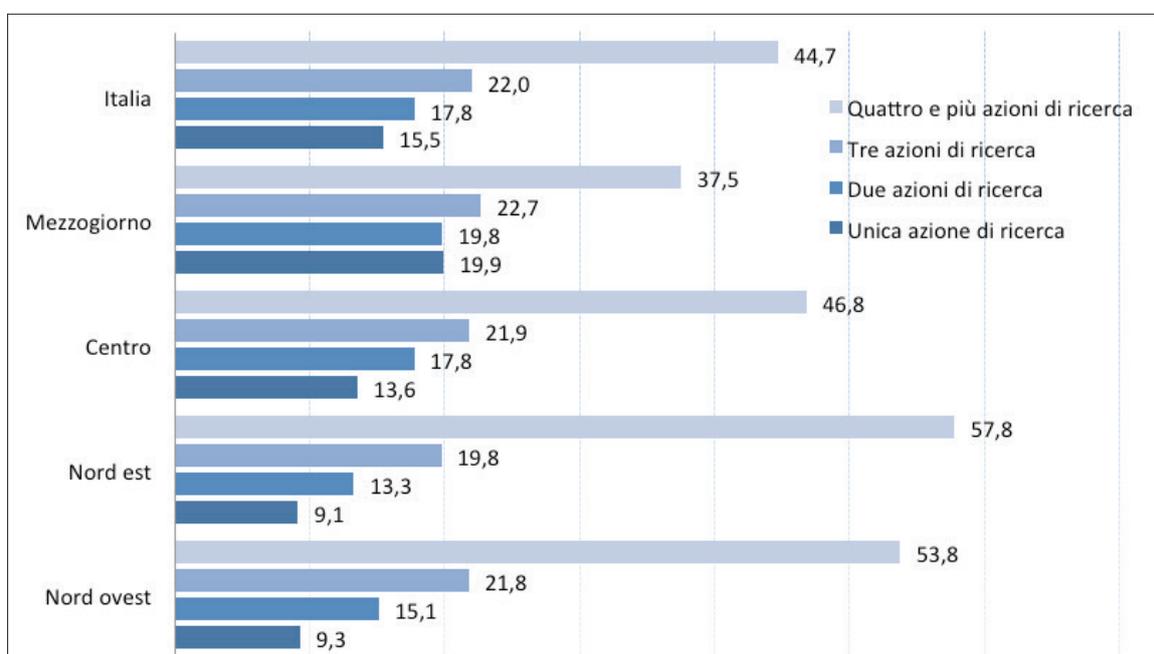
La ricerca di lavoro intermediata da un Cpi ha interessato, nel 2017, poco meno di un disoccupato su quattro (24,2%)¹² e anche in questo caso si osservano importanti differenze territoriali.

I contatti con un Cpi nelle quattro settimane precedenti l'intervista (fatta dall'Istat per la Rilevazione sulle Forze di Lavoro) sono più frequenti al Nord, pari al 30,3% dei disoccupati, mentre al Sud scendono al 19,2%¹³. Le distanze territoriali superano i 20 punti percentuali se si osserva il ricorso alle Agenzie di intermediazione diverse dai Cpi, canale di ricerca il cui utilizzo interessa poco meno del 30% dei disoccupati al Nord, mentre scende al 7,9% nel Mezzogiorno, confermando ancora di più il forte nesso tra strategie di ricerca e possibilità offerte dal contesto lavorativo territoriale. A questo aspetto, nel caso delle Agenzie d'intermediazione private, si somma anche la loro scarsa presenza e capillarità territoriale nel Mezzogiorno, rendendo ancora più difficile il ricorso a questo canale nelle Regioni del Sud e delle Isole.

La partecipazione o la domanda per accedere ad un concorso rappresenta un canale di ricerca per il 7,9% dei disoccupati del Mezzogiorno, per il 6% di quelli nel Centro Italia, mentre vi ricorre solo una quota residuale delle persone in cerca di lavoro del Nord, ma il suo utilizzo si presenta finalmente in ripresa dopo diversi anni di stallo, soprattutto nel Mezzogiorno.

La ricerca di un lavoro segue molto spesso una strategia multicanale (Figura 1.16), ovvero l'utilizzo di più canali simultaneamente.

Figura 1.16 - Numero azioni di ricerca di lavoro compiute nel mese di riferimento dai disoccupati, per macro area geografica. Anno 2017 (valori percentuali)



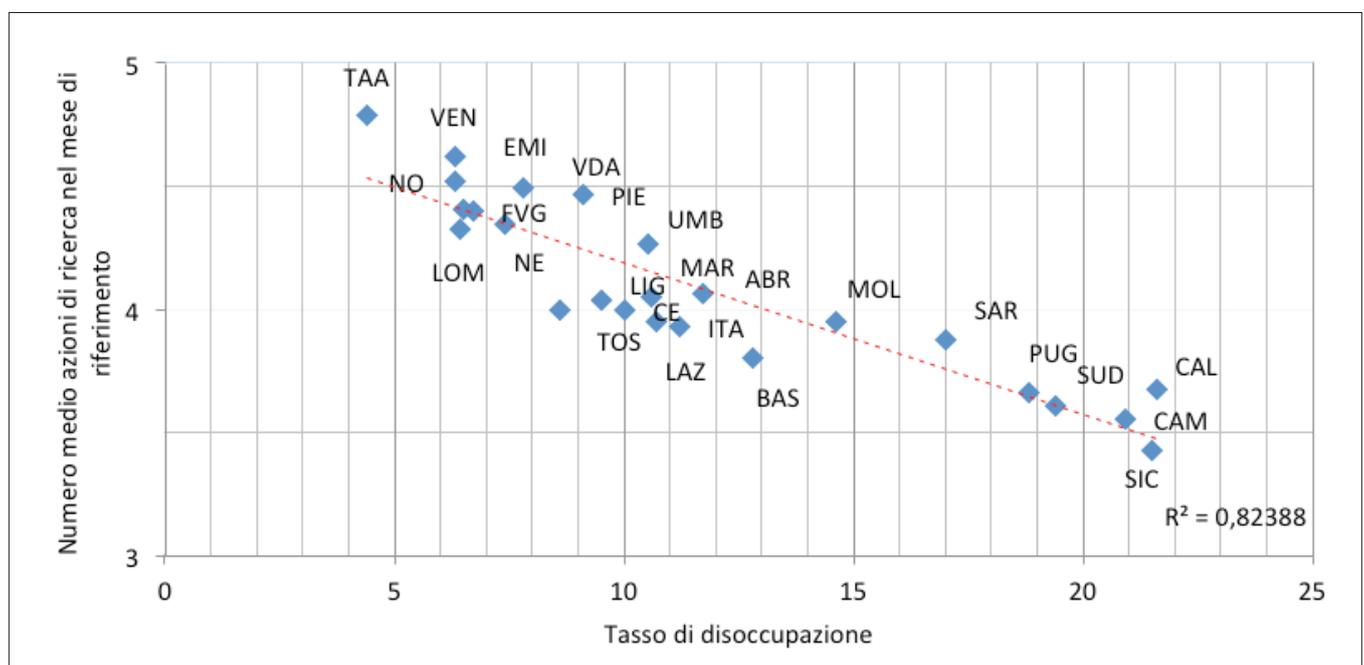
Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

¹² L'incidenza sale a 26,7% se si include anche chi ha contattato i Centri per l'impiego attraverso Internet.

¹³ Nell'ultimo decennio si sono ampliate anche le differenze territoriali nel ricorso ai Centri per l'impiego, la richiesta è aumentata soprattutto nel Nord Est, facendo registrare valori di utilizzo anche superiori al 40%, mentre nel Sud si osserva un continuo declino.

Solo il 15,5% dei disoccupati compie un'unica azione di ricerca, che nella maggior parte dei casi coincide con la richiesta informale ad amici parenti e conoscenti; l'incidenza scende sotto al 10% nel Nord, mentre raggiunge il 20% nel Mezzogiorno. Molto alta è la quota di disoccupati che hanno utilizzato quattro o più canali di ricerca, pari a circa il 45% a livello nazionale, incidenza che raggiunge il 60% nel Nord-est. Il numero medio di azioni di ricerca compiute nelle quattro settimane di riferimento è 3, ma questo valore è condizionato dalle opportunità lavorative offerte dal territorio, che porta con sé un verosimile "effetto scoraggiamento" nella strategia di ricerca, infatti, si osserva che all'aumentare del tasso di disoccupazione regionale il numero di azioni di ricerca compiute diminuisce (Figura 1.17).

Figura 1.17 - Relazione tra tasso di disoccupazione regionale e numero medio di azioni di ricerca di lavoro compiute nel mese di riferimento dai disoccupati, per Regioni. Anno 2017 (valori assoluti)

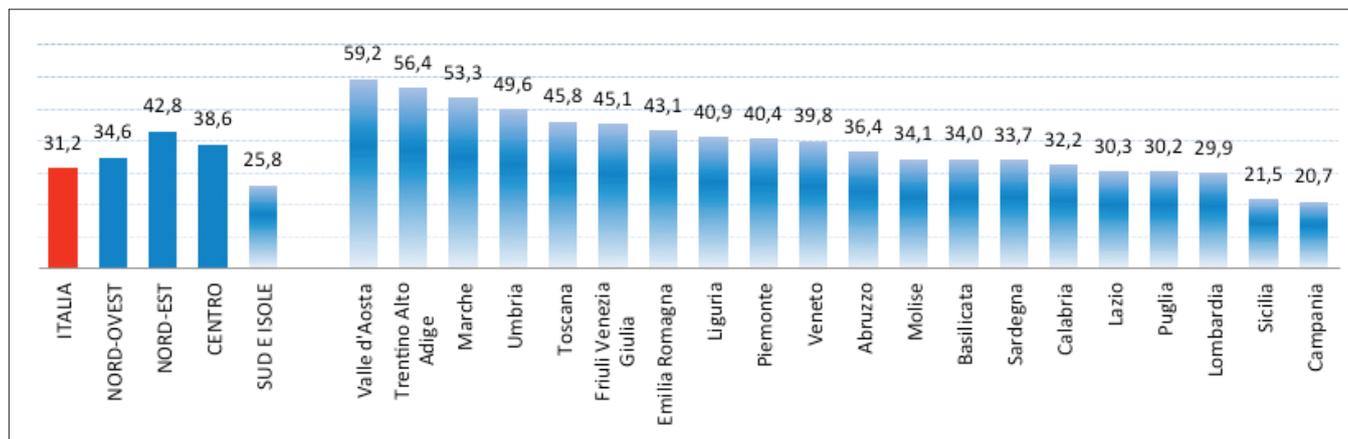


Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

La rilevazione sulle forze di lavoro permette di analizzare anche le principali caratteristiche degli utenti dei Centri per l'impiego, ampliando l'analisi a tutti i servizi offerti ai cittadini nell'anno di riferimento. Nel 2017 sono circa 2,8 milioni gli individui che hanno avuto un contatto con un Centro per l'impiego, di questi oltre 1,9 milioni sono disoccupati o inattivi disponibili, cioè oltre il 31% del totale delle persone in cerca o disponibili a lavorare.

La distribuzione territoriale (Figura 1.18) mostra incidenze molto diverse tra macro area geografiche e al loro interno tra le differenti Regioni.

Figura 1.18 - Disoccupati e forze di lavoro potenziali che nel 2017 hanno contattato un Centro pubblico per l'impiego negli ultimi 12 mesi, per macro aree e per Regioni (valori percentuali totali)



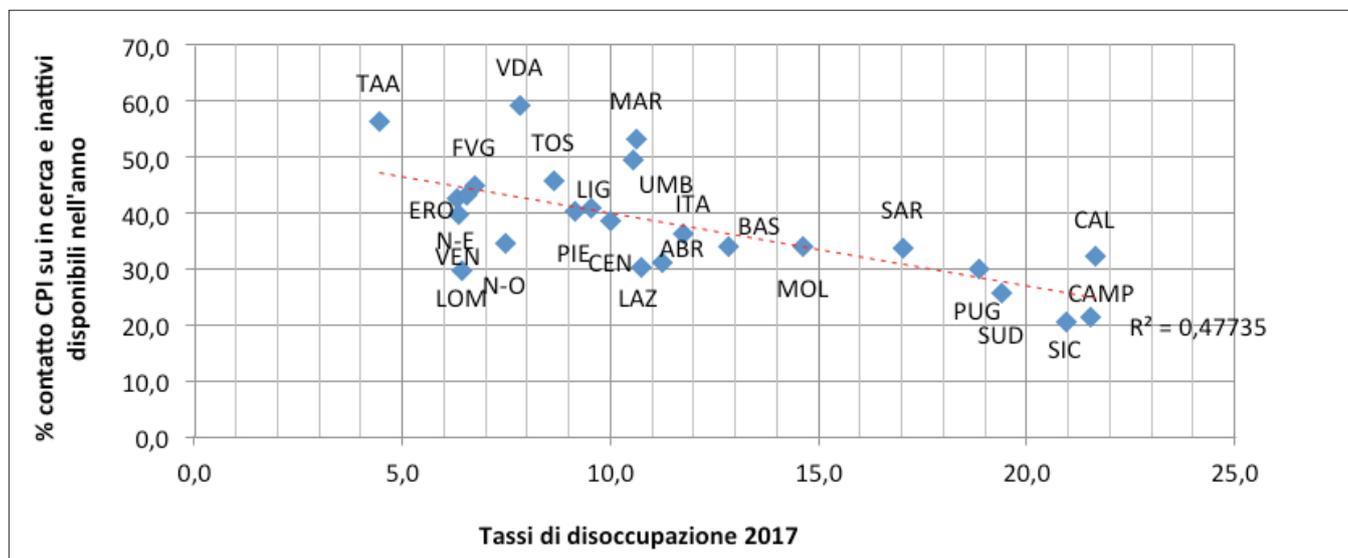
Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

In particolare, si osserva un maggior ricorso ai Cpi nel Nord, con un valore prossimo al 43% nel Nord-est (56,7% in Trentino Alto Adige) e del 35% nel Nord-ovest (59% in Valle d'Aosta). Nelle Regioni dell'Italia centrale si sono rivolti ad un Cpi poco meno del 40% delle persone in cerca o disponibili a lavorare, con punte del 53% nelle Marche, del 50% in Umbria e del 45% in Toscana, solo un 30% nel Lazio. La percentuale di utilizzo di un Cpi scende al 26% nel Mezzogiorno, anche se in Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna la percentuale di utilizzo supera l'incidenza nazionale. Tutto questo a riprova di una forte variabilità di utilizzo del Centro per l'impiego rispetto al contesto lavorativo di appartenenza.

Dalla Figura 1.19 è, infatti, possibile osservare una relazione inversa tra tasso di disoccupazione e percentuale di ricorso ad un Cpi nell'anno. All'aumentare del tasso di disoccupazione diminuisce l'incidenza di utilizzo del Centro per l'impiego, ma in questo caso è plausibile considerare, oltre all'effetto scoraggiamento legato al diverso contesto regionale in cui il disoccupato si trova a cercare un lavoro, anche le differenze strutturali e funzionali dei Centri per l'impiego a livello territoriale¹⁴.

¹⁴ Per un approfondimento sulla struttura e il funzionamento dei servizi al lavoro si veda il Capitolo 2.

Figura 1.19 - Disoccupati e forze di lavoro potenziali che nel 2017 hanno contattato un Centro pubblico per l'impiego negli ultimi 12 mesi e tasso di disoccupazione per macro area geografica e per Regioni (valori percentuali)

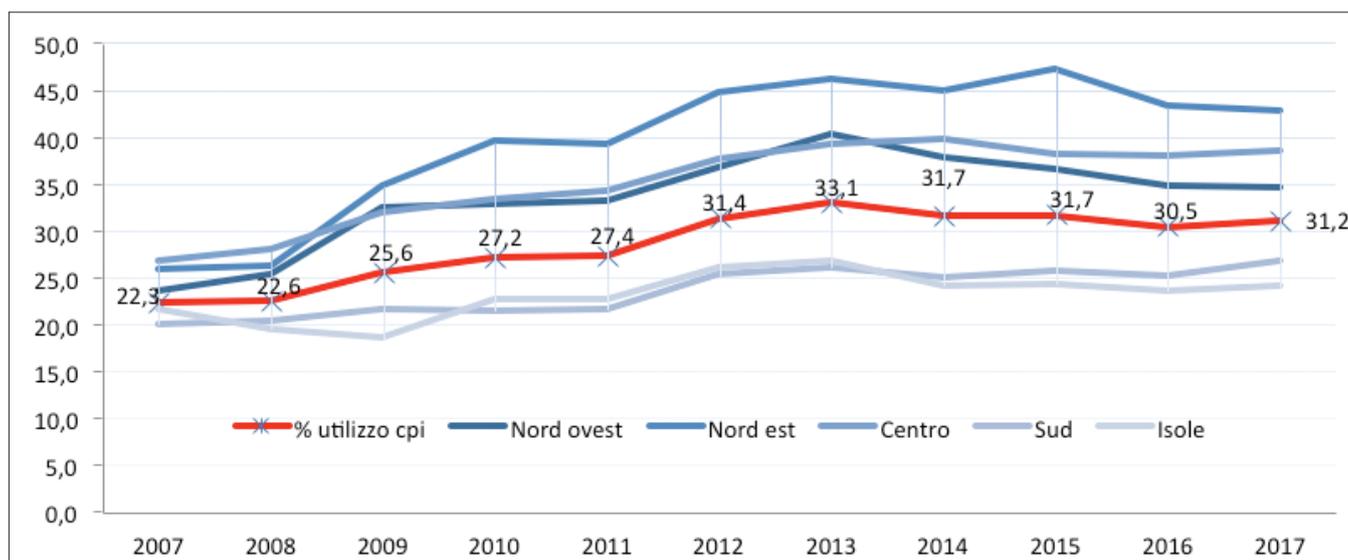


Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

È interessante osservare come negli ultimi dieci anni a livello nazionale la percentuale di ricorso ad un Centro per l'impiego da parte delle persone in cerca o disponibili a lavorare è cresciuta di oltre 9 punti percentuali, passando dal 22% del 2007 all'attuale 31,2%, ma contemporaneamente sono quasi raddoppiate le distanze tra Nord e Sud Italia, passate da 7 a oltre 15 punti percentuali (Figura 1.20).

Tutto ciò può essere letto come una riprova del dilatarsi delle differenze strutturali e funzionali dei Centri per l'impiego a livello territoriale, all'interno di un mercato del lavoro che comunque conferma forti differenze tra Centro-nord e Mezzogiorno.

Figura 1.20 - Disoccupati e forze di lavoro potenziali che hanno contattato un Centro pubblico per l'impiego nell'ultimo anno. Anni 2007-2017 (valori percentuali totali e per macro area geografica)



Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Landi R. *“Centri per l’impiego e agenzie per il lavoro”*, in *“I canali di intermediazione e i Servizi per il lavoro”*, Collana ISFOL Research Paper n. 31, Maggio 2016 ISFOL, Roma;

ISTAT, *“Rapporto annuale 2016. La situazione del Paese”*, 2016, Roma;

ISTAT, *“Rapporto annuale 2018. La situazione del Paese”*, 2018, Roma;

Ministero dell’Economia e delle Finanze, *“Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza”*, deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2018;

Le recenti riforme dei Servizi per il lavoro ridisegnano e rivalutano la funzione dei Centri per l'impiego (Cpi), attribuendo loro un ruolo di *pivot* nella gestione delle politiche del lavoro, incentrandolo sul rafforzamento della condizionalità, sulla stipula del patto di servizio personalizzato, sulla profilazione qualitativa dell'utenza, su servizi e misure standard, su *output* misurabili e rendicontabili.

Il quadro attuale dei Servizi per l'impiego conserva una forte peculiarità regionale in cui le Regioni, tramite le Agenzie Regionali o attraverso modelli di *governance* basati su una rete dei soggetti accreditati, sono titolari dell'articolazione territoriale dei servizi e dell'attuazione delle politiche del lavoro nei rispettivi sistemi locali, assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, definiti e sostenuti a livello nazionale.

Uno dei tasselli che ha composto il riassetto dei Servizi per il lavoro, con l'obiettivo di aumentare la trasparenza e l'interoperabilità è la realizzazione del Sistema Informativo Unitario (SIU) delle politiche del lavoro, che si compone di un Nodo di coordinamento nazionale e dei Nodi di coordinamento regionali, nonché del portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro (art. 13, comma 4, D.lgs. n. 150/2015).

Sulla base delle innovazioni introdotte dal D.lgs. 150/2015, si realizzano attività *online* che coinvolgono il cittadino, l'operatore del Centro per l'impiego, l'INPS e le altre amministrazioni interessate nelle attività di dichiarazione e gestione della registrazione.

Il portale costituisce l'accesso ai Servizi per il lavoro, nonché la sede per la fruizione d'informazioni e servizi di base a distanza (orientamento e formazione di base). Al contempo, può fornire strumenti unitari agli operatori dei Servizi per l'impiego. Nello specifico, le attività *online* hanno lo scopo di fornire al cittadino la possibilità di dichiarare la propria immediata disponibilità a svolgere un'attività lavorativa e di programmare un incontro con il Centro per l'impiego; all'operatore del Cpi, la possibilità di gestire in modalità informatizzata l'iter di una Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (conferma/rigetto, sospensione e decadenza), sia che provenga da una richiesta diretta del cittadino, sia che provenga dalla ricezione di una NASpl tramite il portale INPS, e di gestire tutte le informazioni (*curriculum*, esperienze lavorative e *profiling*) necessarie ad offrire al cittadino un patto di servizio personalizzato, alleggerendo così il carico di lavoro allo sportello.

Il *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi al lavoro*¹⁶ condotto da ANPAL nel 2017 offre un quadro complessivo sui Servizi per l'impiego e consente di analizzare il funzionamento dei Cpi in termini di strutture e dotazioni, risorse e servizi erogati.

¹⁵ Sono autori del presente capitolo Giuseppe Di Battista e Roberto Landi, dell'ANPAL.

¹⁶ Il Monitoraggio è composto da due rilevazioni complementari: la prima, campionaria, condotta con tecnica CAPI tra dicembre 2016 e Marzo 2017, ha coinvolto un campione di 190 Cpi ed è stata realizzata attraverso interviste mirate in grado di rilevare l'organizzazione interna degli sportelli operativi sul territorio. La seconda, censuaria, attuata con tecnica CAWI nel periodo di Aprile-Agosto 2017, ha coinvolto la platea di Cpi non toccati dalla rilevazione campionaria, per un totale di 209 Cpi e ha permesso di completare il quadro nazionale dell'insieme dei servizi al lavoro in termini di risorse umane, servizi offerti e distribuzione territoriale.

2.1 Strutture e dotazioni

L'attività di monitoraggio condotta dall'ANPAL ha identificato la natura delle strutture attive nella rete pubblica dei servizi per il lavoro che si compone di 501 Cpi *principali*, amministrativamente o organizzativamente collegati in modo diretto al coordinamento centrale (sia esso identificato con la Provincia/Ente Area Vasta/Città metropolitana oppure Regione/Agenzia Regionale), da cui dipendono complessivamente 51 sedi secondarie e a cui si aggiungono 288 sedi distaccate o sportelli territoriali.

Tabella 2.1 - Centri per l'impiego (Cpi) per tipologia di sede e Regione (valori assoluti)

REGIONE	Centri per l'impiego Sedi principali	Centri per l'impiego Sedi secondarie	Sportelli e sedi distaccate	Totale strutture dei Cpi
Abruzzo	15	-	24	39
Basilicata	8	-	16	24
Calabria	16	-	22	38
Campania	46	-	41	87
Emilia-Romagna	38	1	12	51
Friuli-Venezia Giulia	13	5	5	23
Lazio	34	1	14	49
Liguria	14	-	1	15
Lombardia	64	-	15	79
Marche	13	-	20	33
Molise	3	-	5	8
P.A. Trento	12	-	-	12
P.A. Bolzano	1	6	-	7
Piemonte	30	1	13	44
Puglia	43	1	45	89
Sardegna	28	-	16	44
Sicilia	34	31	2	67
Toscana	41	3	20	64
Umbria	5	-	17	22
Valle d'Aosta	3	-	-	3
Veneto	40	2	-	42
Totale Italia	501	51	288	840

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017.

La distribuzione geografica delle sedi evidenzia una dislocazione più capillare dei Cpi e delle strutture ad essi collegate al Sud e nelle Isole (47,1%), con una distribuzione più omogenea nel Nord Ovest, nel Nord Est e in parte anche al Centro. Si riscontra una ripartizione analoga, seppur con proporzioni più basse, al Sud e nelle Isole (40,8%), se nell'analisi si considerano le sole strutture principali dei Cpi (vedi Tabella 2.1).

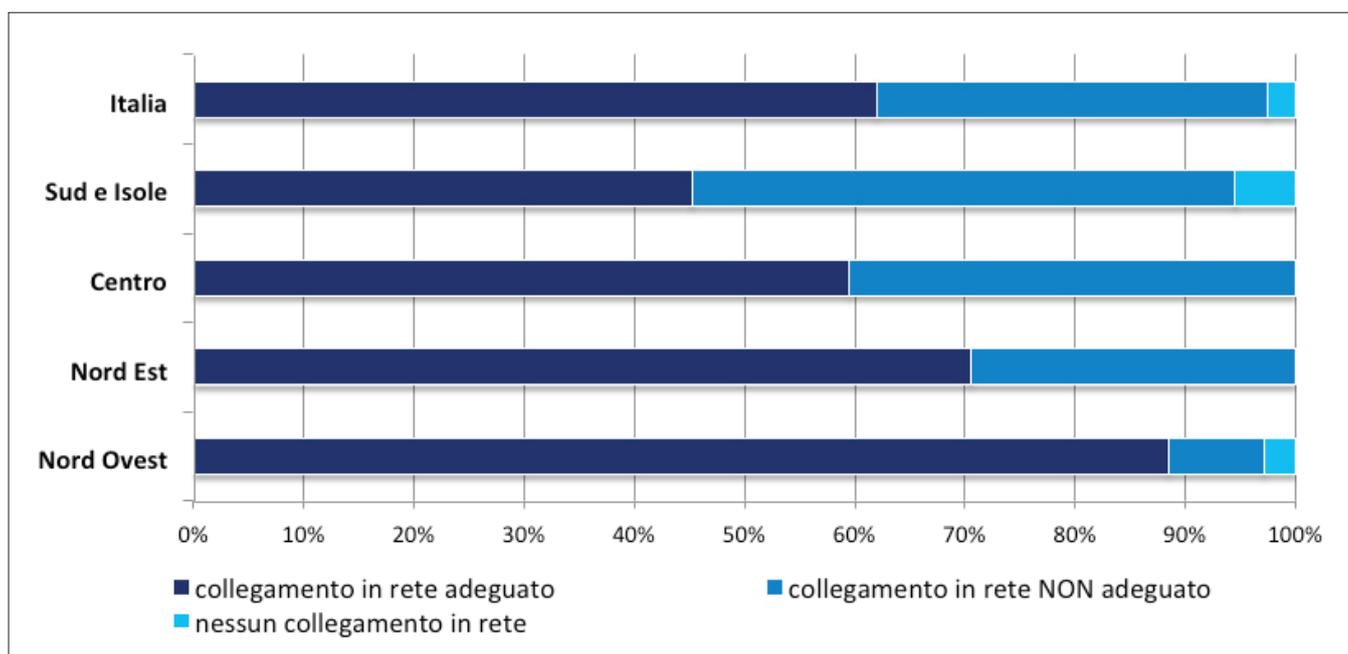
Tabella 2.2 - Centri per l'impiego (Cpi) per tipologia di sede e area geografica (valori assoluti e percentuali)

	Totale sedi Cpi (esclusi sportelli)		Tutte le strutture	
	v.a.	% colonna	v.a.	% colonna
Nord Ovest	112	20,3	141	16,8
Nord Est	118	21,4	135	16,1
Centro	97	17,6	168	20,0
Sud e Isole	225	40,8	396	47,1
Totale	552	100,0	840	100,0

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017.

In merito alle potenzialità e funzioni previste in relazione alla istituzione del SIU, le risultanze del *Monitoraggio dei servizi al lavoro* hanno mostrato un contesto in cui tale intervento si realizza con notevoli difficoltà. Una larga quota dei Cpi rispondenti ha dichiarato di lavorare con una dotazione informatica non adeguata e un collegamento in rete non adatto alle nuove funzioni del Cpi all'interno della Rete Nazionale Dei Servizi Per Il Lavoro.

Figura 2.1 - Adeguatezza del collegamento in rete del Cpi per area geografica (valori percentuali)



Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017.

Se si osserva la distribuzione geografica di tale inadeguatezza (Figura 2.1) si nota come le Regioni del Sud Italia manifestino un'arretratezza tecnologica significativa (anche se la disaggregazione del dato per Regione mostra che non si tratta di una condizione esclusivamente meridionale: la piena funzionalità della connessione in rete, valutata secondo le percezioni degli intervistati, non è raggiunta in nessuna area geografica) e una maggiore difficoltà ad interloquire con il SIU, che rende necessario un immediato intervento sulle infrastrutture informatiche. Appare in proposito prioritario il risanamento dell'1,5% dei Cpi che dichiara di lavorare *off line* per mancanza di collegamento in rete.

2.2 Gli operatori

Considerando il complesso dei Cpi, risultano essere operative 8.081 unità. La Regione con il maggior numero di operatori è la Sicilia (1.764 operatori), che raccoglie poco meno del 22% del totale del personale che opera presso i Cpi. Seguono, per numerosità, Lombardia, Lazio, Campania, Sardegna e Toscana (vedi Tabella 2.3).

Si tratta in gran parte di personale direttamente incardinato negli Enti Territoriali da cui organizzativamente dipendono i Cpi (Regioni, Agenzie regionali, Enti di aria vasta, Province) e solo in minima parte afferente a soggetti esterni che supportano i Centri stessi. In particolare il personale esterno in staff ai Cpi ammonta a 583 unità (poco più del 7% del totale) e riguarda, principalmente, le sedi del Lazio, Lombardia e Toscana.

La quota di personale che opera in *front office*, parzialmente o totalmente, è particolarmente elevata, con una media nazionale che si attesta sull'83,9%. Tale cifra, se da un lato mostra indirettamente come solo una piccolissima quota di operatori sia impegnata nell'erogazione dei servizi più specialistici, dall'altro prova l'elevata interoperabilità del personale, quasi tutto impegnato, almeno parzialmente, anche nella gestione di contatto con l'utenza dei centri.

Tabella 2.3 - Personale dei Centri per l'impiego (Cpi) per tipologia di contratto, attività e Regione (valori assoluti e percentuali)

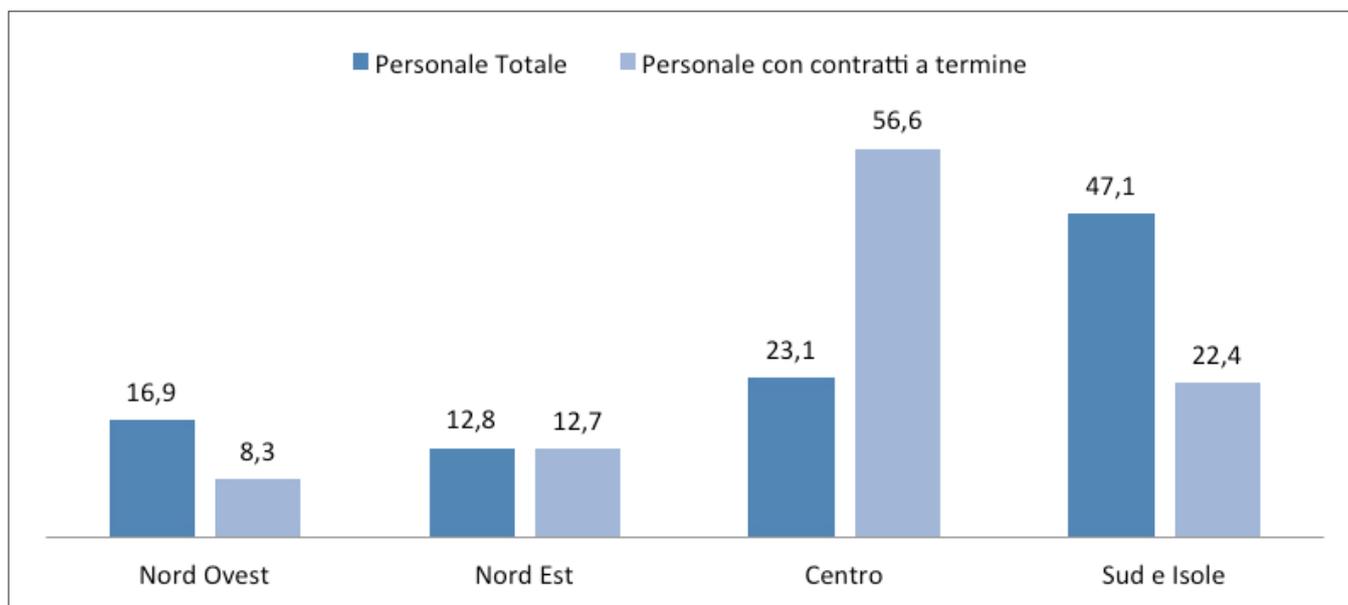
REGIONE	Totale Personale		Personale esterno*		Personale front-office	
	Totale	Con contratto a termine (%)	Totale	Con contratto a termine (%)	v.a.**	%
Abruzzo	165	8,5	-	-	145	87,9
Basilicata	88	0,0	-	-	81	92
Calabria	390	14,1	-	-	323	82,8
Campania	509	2,8	-	-	443	87
Emilia Romagna	422	8,8	-	-	341	80,8
Friuli Venezia Giulia	165	12,1	1	0	151	91,5
Lazio	677	0,7	132	1,5	574	84,8
Liguria	167	4,2	-	-	167	100
Lombardia	771	1,6	163	0	599	77,7
Marche	333	24,3	-	-	297	89,2
Molise	50	20,0	-	-	42	84
P.A. Trento	98	2,0	-	-	94	95,9
P.A. Bolzano	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Piemonte	394	4,6	-	-	371	94,2
Puglia	357	1,1	16	0	332	93
Sardegna	485	0,2	-	-	484	99,8
Sicilia	1.764	1,0	3	0	1.292	73,2
Toscana	677	23,8	268	27,6	566	83,6
Umbria	180	26,1	-	-	135	75
Valle D'Aosta	37	16,2	-	-	28	75,7
Veneto	352	2,0	-	-	317	90,1
Totale Italia ***	8.081	6,4	583	13,2	6.782	83,9

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017.

(*) Personale dipendente da Società in appalto, Società *in house*, Società in mano pubblica o Società mista. (**) Il dato si riferisce agli operatori che lavorano parzialmente o totalmente in *front-office*. (***) Il totale nazionale non include la Provincia Autonoma di Bolzano.

Il personale dei Cpi (Figura 2.2) è quasi esclusivamente di ruolo: considerando soltanto il personale interno, infatti, la componente di operatori con contratti a tempo indeterminato raggiunge quasi il 94%. L'incidenza più alta di personale con contratti a termine si registra al Centro (56,6%). L'analisi per aree geografiche della distribuzione del personale dei Cpi mostra invece una maggiore incidenza delle Regioni del Sud e delle Isole (47,1%).

Figura 2.2 -Distribuzione geografica del personale dei Cpi (valori percentuali)



Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Al fine di stimare la dotazione organica dei Cpi rispetto agli effettivi carichi di lavoro non è sufficiente utilizzare come parametro il numero di contatti per addetto, ma è necessario valutare la complessità del mercato del lavoro nei diversi territori. Per questa ragione, nella definizione dei carichi di lavoro sono stati utilizzati tre indicatori: da una parte le “Persone in cerca di lavoro” e le “Forze di lavoro potenziali”¹⁷, che rappresentano il bacino di “utenza potenziale” dei Cpi costituito, secondo la corrente definizione statistica, da soggetti che non fanno necessariamente ricorso ai servizi dei Cpi; dall'altra i “Contatti effettivi negli ultimi 12 mesi”, che invece rappresentano il “bacino reale” di utenza dei Cpi.

Come mostra la tabella successiva (Tabella 2.4), se sono le Regioni del Nord ad avere il maggior carico di lavoro per gli effettivi contatti con i Cpi, è il Sud che affronta una situazione più pesante per gli operatori se si prende in considerazione invece il bacino di utenza “potenziale”.

¹⁷ A causa della complessità di un mercato del lavoro sempre più diversificato, il tasso di disoccupazione potrebbe, difatti, non essere più in grado di individuare tutta la forza lavoro inutilizzata e di restituire così un quadro esaustivo dell'andamento del mercato stesso. Per questo motivo sono state introdotte dall'Eurostat le Forze di lavoro Potenziali che comprendono gli “Inattivi disponibili a lavorare immediatamente, ma che non cercano attivamente un'occupazione” e “Inattivi che cercano attivamente un'occupazione, ma non sono disponibili a lavorare immediatamente”.

Tabella 2.4 - Indicatori per carico di lavoro per i diversi bacini di utenza utenti per addetto (valori assoluti)

	Indicatori per carico di lavoro degli addetti Cpi		
	Persone in cerca di lavoro (15-64)	Forze di lavoro potenziali	Contatti negli ultimi 12 mesi
Nord Ovest	401	327	370
Nord Est	326	289	447
Centro	291	291	315
Sud e Isole	385	543	324
Totale	358	421	345

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017, elaborazioni su dati ISTAT, RFL 2017

Rispetto alla dotazione organica e al carico di lavoro, l'83,5% dei referenti dei Cpi interpellati nell'attività di monitoraggio considera il proprio personale insufficiente. La richiesta media di personale è di undici unità per Cpi, con leggere variazioni territoriali.

Tabella 2.5 - Richiesta di personale Cpi per area territoriale (valori percentuali e assoluti)

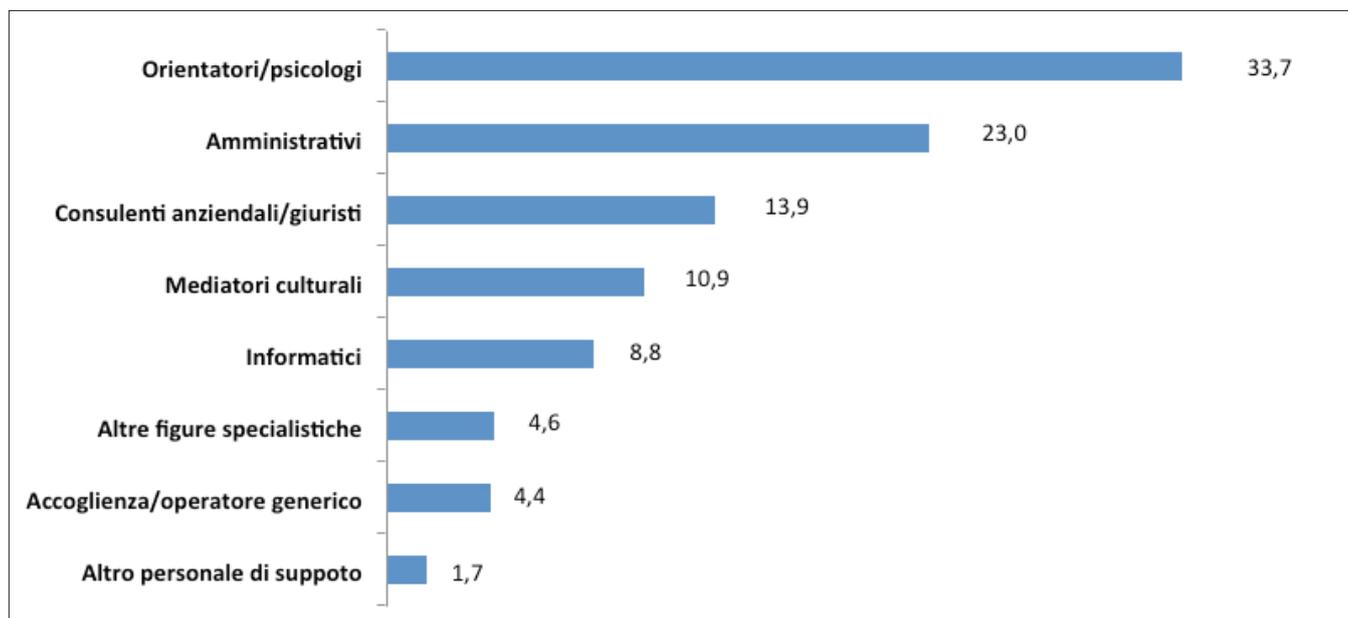
	% Cpi che considerano il personale insufficiente	N. medio di personale richiesto
Nord ovest	89,2	10
Nord est	85,7	7
Centro	79,2	12
Sud e Isole	75,3	15
Totale	82,4	11

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Le professionalità più richieste dai Cpi risultano essere prevalentemente quelle di orientatori e psicologi (un terzo delle richieste di personale aggiuntivo), seguite da figure più tradizionali e di carattere amministrativo (poco meno di un quarto) (Figura 2.3).

Queste due figure professionali assorbono circa la metà delle richieste stimate da parte dei Cpi, ad evidenziare come i fabbisogni manifestati siano trasversali tanto alle funzioni specialistiche, quanto alle funzioni più tradizionali. Ciò sembra denotare un sottodimensionamento strutturale dei Centri per l'impiego rispetto al loro modello operativo e alla domanda di servizi espressa dalle utenze. A completamento di questo quadro vanno aggiunti fabbisogni di professionalità legate agli ulteriori servizi specialistici, quali esperti in consulenza aziendale (circa 14%) e mediatori culturali (11%). Non trascurabile è, inoltre, la richiesta di personale con competenze informatiche (circa 9%).

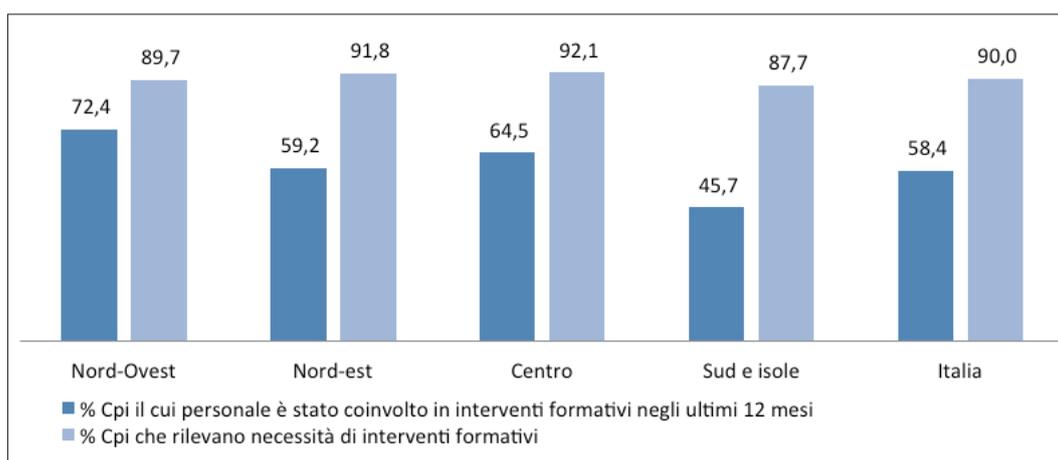
Figura 2.3 - Fabbisogni di personale (valori percentuali)



Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

La carenza di alcune professionalità si riflette anche nelle richieste di formazione: il 58% dei Cpi hanno visto il proprio personale coinvolto in interventi formativi nei 12 mesi precedenti la rilevazione, con notevoli differenze territoriali. Se il personale del Nord Est è stato maggiormente coinvolto, sia per numerosità di personale inserito in formazione, sia per numero di interventi formativi realizzati (il 56% di tutti gli interventi realizzati), la richiesta di ulteriore formazione è elevata in tutto il territorio nazionale (Figura 2.4).

Figura 2.4 - Interventi formativi realizzati e richiesti, per ripartizione geografica (valori percentuali)



Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Le richieste di formazione attengono principalmente ad aggiornamenti giuridici, circa il 28% di tutte le necessità formative (Tabella 2.6), relativi ad un adeguamento informativo circa le riforme in corso, in particolare in tema di mercato del lavoro e di Garanzia Giovani, e le loro ricadute sulle attività dei Cpi e sulle procedure di erogazione dei servizi, ma anche una formazione mirata ad erogare migliori e più ag-

giornate informazioni agli utenti. Tale richiesta è uniforme in tutto il territorio nazionale, mentre notevoli variazioni si evidenziano in merito alla richiesta di formazione in tema di Orientamento: sono i Cpi del Mezzogiorno a rilevare un bisogno più urgente (l'8% delle necessità formative sul totale), che si affianca alla già dichiarata carenza di orientatori.

Tabella 2.6 - Tematiche su cui si richiede intervento formativo per distribuzione territoriale (valori percentuali)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Italia
Normativa	6,0	7,0	6,7	8,0	27,7
Orientamento al lavoro e alla FP	3,7	4,2	3,3	8,6	19,8
Servizi alle imprese/autoimprenditorialità	2,7	2,2	2,5	4,9	12,3
Informatica	3,0	2,2	1,6	5,0	11,9
Comunicazione/marketing/analisi del MDL	2,0	3,7	1,1	2,5	9,3
Percorsi e strumenti di accompagnamento al lavoro	0,5	1,2	2,7	1,4	5,9
Formazione PAL/Servizi/generica	1,4	1,6	0,1	2,2	5,3
Fasce deboli/collocamento obbligatorio/lavoratori stranieri	2,6	0,5	0,3	1,6	5,0
Organizzazione	0,4	0,7	0,1	0,4	1,6
Altro	0,5	0,3	0,3	0,3	1,4
Totale	22,9	23,6	18,7	34,9	100,0

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

2.3 I servizi

L'indagine è stata progettata in un'epoca in cui il D.lgs. 150/2015 era in fase di attuazione e in cui il quadro normativo relativo agli standard di servizio dei Servizi per il lavoro e ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 28) era ancora in fase di definizione. Ai fini dell'analisi dell'offerta funzionale dei Cpi si è resa necessaria un'osservazione che combinasse da un lato le previsioni dei documenti regionali relativi all'organizzazione dei sistemi locali per l'impiego e dall'altro elementi in grado di identificare i principali contenuti e le variabili che caratterizzano e condizionano le attività effettivamente rese dai Centri per l'impiego alle utenze.

Le attività rese risultano infatti condizionate da variabili organizzative, professionali, funzionali e legate al *milieu* istituzionale di ciascun sistema locale.

Si è lavorato, in questa prospettiva, partendo dalla classificazione delle attività prevista nell'Atlante Lavoro dell'INAPP, frutto del processo tecnico in corso di realizzazione per la creazione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze, in attuazione del decreto n.13/2013. Tale classificazione è basata sulla descrizione dei contenuti del lavoro delle Aree di Attività (AdA) nelle quali sono stati scomposti i principali processi di lavoro identificati all'interno dei settori economico professionali (SEP), nel nostro caso con riferimento ai "Servizi per il lavoro, apprendimento e formazione professionale". Le Aree di Attività afferenti ai Servizi per il lavoro considerate nell'Atlante si sovrappongono totalmente ai servizi erogati dai

Servizi per il lavoro (dichiarati nei diversi *Masterplan* regionali, nelle DGR e nel D.Lgs. 150/2015 che hanno ridefinito i servizi erogabili dai Cpi). L'Atlante identifica la correlazione e l'equivalenza tra i contenuti di lavoro di ciascuna area funzionale con le professionalità necessarie alla loro realizzazione. Attraverso questa chiave di lettura, le attività di analisi condotte nel monitoraggio hanno restituito una rappresentazione dei servizi realizzati più rispondente alle attività effettivamente rese ed alle dimensioni su di esse agenti, articolandole in otto distinte aree funzionali. Queste ultime sono a loro volta composte da un numero di attività che varia da un minimo di cinque (per il servizio di accoglienza e prima informazione) ad un massimo di otto (servizi alle imprese, assistenza alla creazione d'impresa).

Nel complesso, le otto aree funzionali considerate (Tabelle 2.7 e 2.8) conoscono in gran parte percentuali di attivazione superiori al 90%, con la sola eccezione delle due relative al rinvio alla formazione e all'offerta di servizi specialistici in merito alla creazione d'impresa: aree di attività la cui realizzazione potrebbe risentire del diverso assetto regionale dei sistemi per il lavoro che, in alcuni casi, possono prevedere l'erogazione di talune attività presso uffici diversi dai Cpi (ad es. uffici regionali o ex provinciali) ovvero concentrarle in specifici Cpi (es. Cpi capoluogo).

Tabella 2.7 - Attivazione dei servizi e numero medio di attività realizzate (valori assoluti e percentuali)

	% attivazione del servizio (almeno 1 attività)	n. attività previste	n. medio attività realizzate
Accoglienza	99,2	5	4,9
Orientamento I livello	99,7	6	5,7
Orientamento II livello	92,4	6	4,7
Accompagnamento al lavoro	97,7	7	5,2
Inserimento Lavoratori Svantaggiati	90,7	6	4,6
Rinvio alla Formazione Professionale	65,2	7	2,7
Creazione di impresa/Autoimpresa	59,4	8	2,4
Servizi alle imprese	97,0	8	6,7

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Tabella 2.8 - Attivazione dei servizi: quota di Cpi che attivano ciascun servizio per numerosità di attività realizzate (valori assoluti e percentuali)

	Numero di attività realizzate (% di Cpi)								
	nessuna	almeno 1	almeno 2	almeno 3	almeno 4	almeno 5	almeno 6	almeno 7	almeno 8
Accoglienza	0,8	99,2	99	98,5	98,5	95	-	-	-
Orientamento I livello	0,3	99,7	99,5	99	97,7	94,7	80,4	-	-
Orientamento II livello	7,6	92,4	91,2	88,7	81,9	75,1	44,6	-	-
Accompagnamento al lavoro	2,3	97,7	96,7	91,4	83,6	69,5	51,4	31,2	-
Inserimento Lavoratori Svantaggiati	9,3	90,7	87,7	82,6	75,1	65,5	54,2	-	-
Rinvio alla Formazione Professionale	34,8	65,2	56,9	50,1	39	27,7	14,6	12,3	
Creazione di impresa / Autoimpresa	40,6	59,4	46,3	37,8	31	25,2	18,1	13,6	10,6
Servizi alle imprese	3,0	97	95,5	94,5	91,9	87,9	82,1	70,3	52,9

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Le percentuali di attivazione corrispondono al numero di Centri per l'impiego che, nell'ambito di ciascuna area funzionale, realizza almeno una delle attività in cui il servizio risulta declinato, indipendentemente dal suo contenuto. Il numero medio di attività realizzate per ciascuna area funzionale attiene invece al contenuto del servizio erogato e alla sua articolazione più o meno ampia in una combinazione di diverse attività. Com'è possibile osservare, nei servizi di base (Accoglienza, Orientamento di I livello) ad elevate percentuali di attivazione corrispondono filiere di attività piuttosto "lunghe", vale a dire che i Cpi hanno dichiarato di attivare pressoché l'intero spettro di attività nelle quali ciascuna servizio è potenzialmente articolabile. Man mano che i servizi si fanno più complessi, l'ampiezza delle filiere si accorcia. Nelle aree funzionali chiave dell'Orientamento di II livello e dell'Accompagnamento al Lavoro, ad esempio, i valori iniziano a scontare il carattere specialistico delle attività, il vincolo di compatibilità tra carichi di lavoro, personale addetto e competenze presenti nei Cpi. I Centri per l'impiego che attivano almeno 5 attività sulle 6 previste nell'Orientamento di II livello scendono così al 75,1%, mentre nel caso del servizio di Accompagnamento al lavoro, appena la metà dei Cpi (51,4%) dichiara di attivare almeno 6 azioni su 7 benché, considerando anche combinazioni di servizio meno articolate, il livello di attivazione conosce un sensibile incremento (69,5% dei Cpi ne attiva almeno 5 su 7 e l'83,6% ne attiva 4 su 7). Sul versante dei Servizi alle imprese, il dato evidenzia un'offerta funzionale orientata a servizi di natura informativa o consulenziale e alla possibilità di realizzare attività di preselezione con o per conto delle aziende (anche nel caso di profili di difficile reperibilità): il 53% dei Cpi osservati dichiara di attivare l'intero set di attività considerate, il 70,4% almeno 7 su 8, poco oltre l'82% almeno 6 su 8.

La seguente Tabella 2.9 permette di osservare nel dettaglio delle aree geografiche le principali dimensioni che qualificano l'attivazione dei servizi da parte dei Centri per l'impiego: percentuale di attivazione dei servizi, numero di azioni osservate in ciascuna area funzionale, numero medio di azioni attivate. A questi dati è stato aggiunto il valore medio per ogni servizio dell'incidenza delle azioni che i Cpi hanno dichiarato di attivare "con criticità relativamente alle competenze di personale". Quest'ultimo valore intende fornire un elemento di ponderazione del dato relativo all'attivazione, considerando una delle dimensioni di criticità che maggiormente condizionano l'effettiva offerta funzionale dei Cpi. È anzitutto possibile osservare come in generale, e a prescindere dal tipo di servizio, non meno di un Cpi su cinque (in un solo caso, nel Centro Italia, un Cpi su sei) lamenta criticità di competenze di personale. Sono i già richiamati servizi di base a far registrare i livelli di criticità relativamente più contenuti, comunque compresi tra il 20% ed il 40% dei Cpi, a seconda delle aree geografiche. Considerando che si tratta di funzioni che non richiedono un elevato livello di specializzazione del personale e che poggiano prevalentemente sul "metiere" degli operatori, tali valori lasciano intravedere, a monte della criticità di competenze di personale, la persistenza di ulteriori dimensioni problematiche, legate al sottodimensionamento organizzativo, ad una operatività condizionata dall'appannamento dei modelli organizzativi e dall'emergenza quotidiana e da una gestione del personale che non consente comunque di valorizzare adeguatamente non solo le competenze, ma anche la numerosità delle risorse umane disponibili.

Tabella 2.9 - Servizi erogati dai Cpi per area geografica. Percentuale di attivazione, numero di azioni osservate per servizio, numero medio di azioni attivate, incidenza media delle azioni attivate con criticità (valori assoluti e percentuali)

Ripartizione territoriale	Servizio	Quota di Cpi che attivano il servizio	N. azioni osservate per servizio	N. medio di azioni attivate	Incidenza media delle azioni attivate con criticità di personale (%)
Nord-Ovest	Accoglienza	97,7	5	4,9	19,8
	Orientamento I	98,9	6	5,7	26,1
	Orientamento II	90,8	6	4,8	43,7
	Incontro D/O	98,9	7	5,4	31,6
	Inserimento sogg.tti svantaggiati	85,1	6	4,5	36,1
	Rinvio FP	59,8	7	2,3	39,8
	Creaz. impresa	52,9	8	2,3	25,6
	Servizi imprese	98,9	8	7,1	27,6
Nord-Est	Accoglienza	100,0	5	5,0	26,9
	Orientamento I	100,0	6	5,6	29,9
	Orientamento II	92,7	6	4,2	38,5
	Incontro D/O	100,0	7	5,1	39,7
	Inserimento sogg.tti svantaggiati	96,9	6	5,0	37,0
	Rinvio FP	62,5	7	2,1	47,4
	Creaz. impresa	36,5	8	0,9	34,3
	Servizi imprese	97,9	8	6,9	32,2
Centro	Accoglienza	100,0	5	5,0	22,0
	Orientamento I	100,0	6	5,8	21,6
	Orientamento II	98,7	6	5,3	32,2
	Incontro D/O	98,7	7	5,4	25,4
	Inserimento sogg.tti svantaggiati	98,7	6	4,9	27,5
	Rinvio FP	80,3	7	3,5	24,5
	Creaz. impresa	69,7	8	2,7	21,3
	Servizi imprese	98,7	8	7,0	15,8
Sud e isole	Accoglienza	99,3	5	4,8	36,6
	Orientamento I	100,0	6	5,7	40,4
	Orientamento II	89,9	6	4,8	51,4
	Incontro D/O	94,9	7	5,0	46,5
	Inserimento sogg.tti svantaggiati	85,5	6	4,1	40,7
	Rinvio FP	62,3	7	2,8	50,9
	Creaz. impresa	73,9	8	3,5	45,2
	Servizi imprese	94,2	8	6,3	39,5
Totale	Accoglienza	99,2	5	4,9	27,8
	Orientamento I	99,7	6	5,7	31,1
	Orientamento II	92,4	6	4,7	42,7
	Incontro D/O	97,7	7	5,2	37,4
	Inserimento sogg.tti svantaggiati	90,7	6	4,6	36,0
	Rinvio FP	65,2	7	2,7	41,6
	Creaz. impresa	59,4	8	2,4	34,4
	Servizi imprese	97,0	8	6,7	30,5

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

L'osservazione per area geografica conferma sostanzialmente quanto già evidenziato riguardo la lunghezza media delle filiere di servizio, la quale risulta inversamente proporzionale al grado di complessità e di specializzazione dello stesso. Nei diversi quadranti geografici il numero medio di azioni attivate è sostanzialmente sovrapponibile tanto nei servizi di base (Accoglienza, Orientamento, Servizi alle imprese) quanto nei servizi più complessi (Orientamento di II livello, Incontro D/O etc.), per diversificarsi solo in corrispondenza del rinvio alla FP e alla Creazione d'Impresa anche per l'incidenza delle scelte organizzative regionali. Se a questo dato si raffronta quello dell'incidenza media delle azioni attivate con criticità di competenze di personale, l'insieme dell'offerta funzionale qui rappresentata assume un diverso spessore. Prevedibilmente, l'incidenza delle azioni attivate con criticità cresce allo specializzarsi dei servizi e alla loro centralità nella presa in carico (Orientamento di II livello, rinvio alla F.P., Accompagnamento al lavoro-Incontro D/O), con valori stabilmente attorno al 33% (almeno un terzo dei Cpi) e punte superiori al 40% nel Nord Italia; fino al 50% nel Mezzogiorno. Il profilo più performante dei Cpi del Centro Italia, trova una conferma nel fatto che l'incidenza delle criticità risulta complessivamente più contenuta che nelle altre aree geografiche. Sensibilmente più elevati della media nazionale appaiono i valori espressi dai Cpi del Mezzogiorno, in tutte le tipologie di servizio. Volgendo lo sguardo all'interno delle singole aree di attività fin qui considerate, vale a dire considerando le azioni che, più o meno combinate, originano le "filiera" di servizio descritte nella loro ampiezza media dalle precedenti tabelle, si potrà ricostruire un quadro più realistico delle attività effettivamente erogate dai Centri per l'impiego.

Tabella 2.10 - Servizi ricorrenti (azioni core) nei Centri per l'impiego (valori percentuali)

SERVIZIO	Azioni	% Cpi che realizzano l'attività
Accoglienza e prima informazione	Rilascio informazioni sui servizi offerti	99,0
Accoglienza e prima informazione	Cura dell'accoglienza dell'utente	98,7
Orientamento di I livello	Individuazione dei fabbisogni dell'utente	98,7
Accoglienza e prima informazione	Espletamento di pratiche amministrative	98,4
Orientamento di I livello	Definizione del patto di servizio	98,4
Accoglienza e prima informazione	Inserimento e/o aggiornamento dei dati relativi all'utente nei sistemi informativi	98,1
Orientamento di I livello	Presentazione delle opportunità formative e professionali	96,4
Orientamento di I livello	Indirizzamento dell'utente al servizio specializzato	95,8
Accoglienza e prima informazione	Aggiornamento delle bacheche informative (fisiche e virtuali)	95,6
Accompagnamento al lavoro - Matching	Gestione della banca dati (inserimento e aggiornamento dati)	95,6
Accompagnamento al lavoro - Matching	Raccolta dei curricula	93,5
Servizi alle imprese	Rilascio informazioni sui servizi offerti	93,5
Orientamento di I livello	Supporto alla stesura del curriculum vitae dell'utente	92,2
Orientamento di I livello	Supporto all'utente nell'acquisizione di informazioni sulle opportunità professionali, lavorative e formative	91,7
Servizi alle imprese	Supporto alla stesura della richiesta di personale	91,7
Servizi alle imprese	Accoglienza e assistenza delle imprese nella ricerca e gestione di informazioni	91,4
Servizi alle imprese	Individuazione di candidature idonee (preselezione)	91,2
Orientamento di I livello	Profiling dell'utente	90,4

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Ciò è ad esempio possibile prendendo in considerazione le azioni di servizio attivate nella totalità dei Cpi italiani, ricostruendo la filiera di funzioni “core” da essi attualmente erogate, vale a dire quel *set* di attività che attualmente accomuna l’offerta di tutte le strutture, costituendone il minimo comun denominatore e definendone il profilo funzionale prevalente. A partire dalle 53 attività nelle quali sono articolate le otto aree funzionali osservate nel capitolo, sono state considerate, ai fini di questo esercizio, esclusivamente quelle che risultano attivate in almeno il 95% dei Cpi, assumendo che attorno a tali quote di attivazione potesse posizionarsi un’offerta largamente prevalente, tale da informare il *layout* prevalente dei Centri per l’impiego su tutto il territorio nazionale (Tabella 2.10).

In questa prospettiva di osservazione appare evidente come il nocciolo di servizi erogati in tutti i Centri per l’impiego italiani afferisca ad appena cinque delle otto aree funzionali considerate nell’indagine: alcune di esse si presentano nell’articolazione più ampia (Accoglienza e Orientamento di I livello), altre in modo parziale (Servizi alle imprese: quattro attività su otto), altre ancora sono appena lambite (Orientamento di II livello e Accompagnamento al lavoro). Restringendo il campo di osservazione alle azioni attivate da almeno il 95% dei Cpi, il *set* delle attività si riduce ad appena 10 su un totale di 53, tutte nell’area dell’accoglienza e del primo orientamento ed una sola attività, relativa all’aggiornamento delle banche dati della preselezione, ascrivibile all’area dei servizi alla domanda di lavoro. Fortemente sbilanciati verso l’area dei servizi alla persona, i servizi “core” rappresentano una filiera di attività sufficiente ad espletare le ordinarie funzioni di “presa in carico” degli utenti e di indirizzamento verso servizi specialistici, con l’addentellato di una robusta componente di servizi informativi e di supporto (stesura CV, raccolta informazioni sull’offerta formativa o sulle opportunità lavorative), il tutto sommariamente codificato nell’ambito pattizio previsto dalla normativa. Il precipitato di questa attività di profilatura dell’utenza, ma anche di prima mediazione tra le aspirazioni degli individui e la realtà del mercato del lavoro locale, è costituito dalla possibilità di implementare e aggiornare una banca dati di CV che, oltre a quelle costituite dalle utenze portatrici di incentivi, costituisce il serbatoio dal quale poter attingere per eventuali richieste di profili da parte delle aziende. Tuttavia, su quest’ultimo versante, al di là della blanda attività ora citata, il grosso dell’offerta di servizi risulta essere di carattere prevalentemente informativo e consulenziale, con un certo spazio nell’opera di supporto alla definizione delle candidature richieste. Il grosso dell’attività di intermediazione risulta pertanto costituito dall’intreccio di queste due filiere.

Il peso specifico dei servizi alle imprese, specie dal lato dell’intermediazione, risulta ancora molto ridotto. È stato già osservato come nell’erogazione dei servizi abbiano un ruolo non indifferente elementi di criticità che, a vari livelli, finiscono con il condizionare e talvolta con il compromettere la capacità funzionale espressa dalle strutture. In termini assoluti, servizi e attività risultano innanzitutto condizionati dall’adeguatezza numerica del personale impiegato in ciascun Cpi e dalla disponibilità di determinati profili professionali tra gli operatori presenti (che complessivamente raccolgono 60% delle criticità rilevate). Rilevanti elementi in grado di condizionare la funzionalità dei Centri sono inoltre costituiti dalla presenza di strutture e infrastrutture logistiche ed informatiche coerenti con tale livello di organizzazione e con gli *output* che essa deve produrre.

Tabella 2.11 - Criticità segnalate dai responsabili Cpi nell'erogazione dei servizi (valori percentuali)

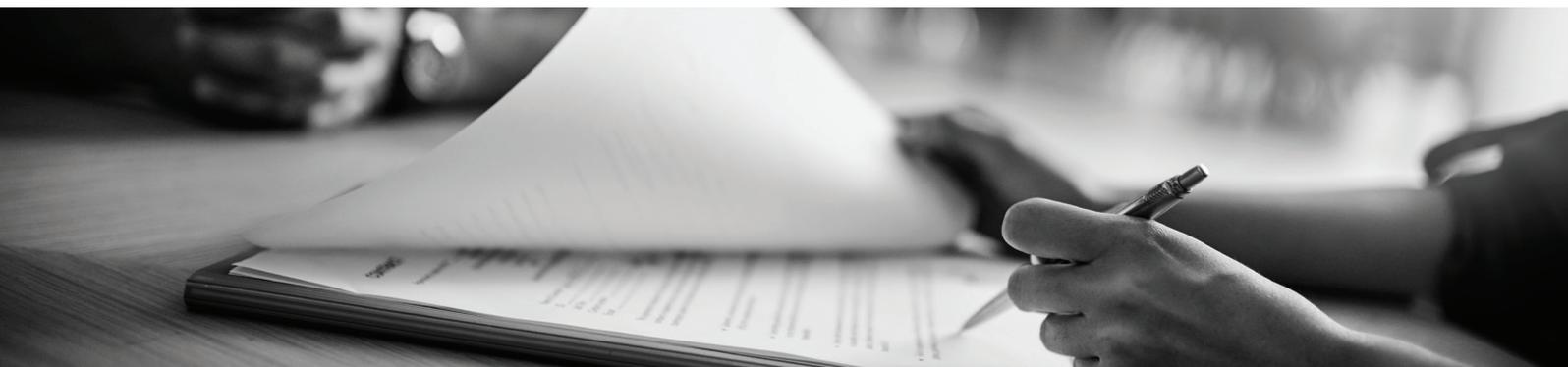
SERVIZIO	LOGISTICA	ATTREZZATURA E DOTAZIONI INFORMATICHE			ORGANIZZAZIONE	
	Mancanza di spazi adeguati	Mancanza di strumentazioni informatiche (hardware)	Software inadeguati	BD non aggiornate non presenti o inadeguate	Mancanza delle professionalità necessarie	Carenza di personale
Accoglienza	9	14,2	19,8	10,1	4,8	42
Orientamento I livello	5,5	9,5	20,2	7,4	8,3	49
Orientamento II livello	5,7	8,9	15,8	6,9	13,4	49,2
Accompagnamento Lav.	3,3	9,4	19,3	6,5	10,1	51,3
Disabili	5,7	6,6	15,9	6,6	10,9	54,3
Rinvio alla FP	5	6,5	22,4	6,5	8,5	51,1
Creazione d'impresa	6,2	8,9	19	8,7	16,5	40,7
Servizi alle imprese	6,6	6,1	16,5	8,8	9,6	52,4

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Queste condizioni, tra loro combinate, incidono fortemente sulla capacità di assicurare una risposta di servizio adeguata sia alla domanda proveniente dal mercato del lavoro locale (imprese, persone), che all'esigenza di rispondere a protocolli e procedure di funzionamento ordinari quali, ad esempio, la produzione di atti amministrativi, l'aggiornamento di basi di dati gestionali, il conferimento di informazioni ad altre amministrazioni [es. disabili, obbligo formativo], etc. L'insieme delle informazioni disponibili ha consentito di definire il perimetro di ogni criticità e di mettere in evidenza, in modo puntuale, il loro grado di incidenza rispetto al singolo servizio/attività (Tabella 2.11).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANPAL, "Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017", Gennaio 2018, Roma



COLLANA
BIBLIOTECA
ANPAL

LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO IN ITALIA

PRIMO RAPPORTO ANNUALE CONGIUNTO ANPAL, REGIONI E PROVINCE AUTONOME



UNIONE EUROPEA

Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile
Fondo Sociale Europeo
Investiamo nel tuo futuro