

LA GARANZIA GIOVANI E IL RUOLO DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO

di Emiliano Mandrone*

La Youth Guarantee introduce una nuova richiesta al sistema dei servizi per il lavoro: la presa in carico dell'individuo dalla fase di ricerca (intermediazione) a quella di consolidamento dell'occupazione (transizioni). La Youth Guarantee per molti paesi è l'*upgrade* del loro programma di Servizi per l'impiego, rappresentando il naturale sviluppo di un sistema a lungo trascurato in Italia. Ciò implica per noi uno sforzo maggiore, in quanto rapidamente si deve aggiornare sia il sistema dei CPI che le funzioni e i servizi che deve erogare.

Il paper cerca di ricostruire l'evoluzione dei SPI negli ultimi anni e il ruolo che possono giocare nel prossimo futuro come *player* pubblico nell'attuazione della Garanzia Giovani. Il sistema dei CPI in Italia è assai eterogeneo, pertanto, il primo problema da risolvere è rendere uniforme le prestazioni offerte. L'informalità gioca un ruolo molto più rilevante che in altri paesi e quindi va tenuta in debito conto.

Date le risorse limitate della finanza pubblica, sarà inevitabile selezionare i cittadini in base a profili di vulnerabilità, pertanto si sono messi in luce i vari problemi di definizione dei diversi profili di utenti e le politiche da erogare. Infine, la domanda di lavoro assai modesta, sia in termini quantitativi sia qualitativi, alimenta dinamiche blande e disorientano la forza lavoro, la spiazzano rispetto alle scelte di istruzione e formazione e, in generale, inibiscono l'effetto delle politiche attive.

The paper focuses the difficulties that the Italian labour market and the Italian Public Employment Services (PES) are facing in responding to the challenges posed by the Youth Guarantee (YG). The organization of Italian PESs risks to absorb YG measures in a complex and inefficient system and, on the other hand, provides a marginal support to a huge audience, in this way jeopardizing the effectiveness of the measures themselves.

The paper's argument does not point in the direction of those proposals hinting at the exclusion of PESs from the YG management in favour of private operators; it rather highlights the necessity of considerable investments for transforming PESs into 'transition management services', in order to face the challenges posed by the YG.

It seems that the main challenge/opportunity posed by the introduction of the YG in the Italian case is not as much in promoting the integration of young people in the labour market, as rather in reorganizing PESs to make them able, in prospect, to 'support sustainable labour transitions throughout workers' careers'. All the analyzes here provided are based on the survey ISFOL Plus.

Il perdurare e l'acuirsi della crisi hanno alimentato in molti paesi europei una forte domanda di interventi concreti per sostenere l'occupazione. La risposta comunitaria è stata

Emiliano Mandrone, ricercatore ISFOL, responsabile Indagine Plus.

* Ringrazio Debora Radicchia e Manuel Marocco e i *referees* per i suggerimenti. Le opinioni espresse non impegnano l'Istituto d'appartenenza. Una prelimare versione dell'articolo è stata inviata nel marzo 2013 ai Research Paper ISFOL ma, sebbene abbia superato il referaggio, non è stata pubblicata.

un piano di interventi e di finanziamenti denominato Youth Guarantee (YG), sull'esperienza di alcuni paesi del Nord Europa che per primi hanno messo l'accento sulla condizione lavorativa giovanile, sui costi individuali e sociali della dispersione scolastica, sul precario inserimento lavorativo e della tardiva costituzione di nuove famiglie.

L'ambiente è saturo di aspettative, così per poter operativizzare rapidamente interventi a favore di giovani è stata istituita presso il Ministero del Lavoro un'apposita *struttura di missione*¹, con il compito di implementare le banche dati, costruire un programma di azioni congiunte tra amministrazioni pubbliche, centrali e territoriali, enti e associazioni private, al fine di far fare un «vero e proprio salto di qualità nel modo in cui ci si prende cura dei disoccupati, dei lavoratori in mobilità e dei giovani, mettendo a sistema le migliori pratiche disponibili a livello nazionale ed europeo» (Giovannini, ministro del Lavoro, 2013).

In questo contributo si intende analizzare come verrà attuata la YG nel nostro paese, alla luce dei limiti del nostro sistema di servizi per il lavoro, delle dinamiche fisiologiche del nostro mercato del lavoro e delle proposte che vengono da altri paesi, spesso difficili da implementare correttamente. Tuttavia occorre grande prudenza nel percorrere un sentiero stretto tra un diritto al lavoro *convitato di pietra* e la richiesta di interventi rapidi da parte di un sistema di servizi inadeguato, oltretutto in un periodo di crisi profonda.

Organizzazione dell'articolo. I primi due paragrafi illustrano sinteticamente i contenuti della Garanzia Giovani (GG) e la situazione dei Servizi per l'impiego (SPI), in quanto la YG in tutti i paesi europei fa leva sugli SPI per la sua effettiva attuazione. Il terzo paragrafo cerca di illustrare come le fasi di *ricerca* e di *consolidamento* dell'occupazione siano strettamente legate, dando luogo ad un processo senza soluzioni di continuità per tutta la vita attiva: l'*intertransizione*. Il quarto paragrafo illustra alcuni esempi e proposte di sistemi del lavoro – dalla presa in carico dell'utenza all'erogazione dei servizi e dei finanziamenti – e introduce alcune statistiche descrittive e stime longitudinali, per microfondare le scelte di profilazione. Nelle conclusioni si presentano alcune considerazioni e proposte sul sistema di servizi per il lavoro.

1. LA GARANZIA GIOVANI

La YG è sostanzialmente, per molti paesi, il naturale sviluppo di un sistema di presidi territoriali e normativi, a lungo trascurato in Italia², che si espande e si connette con il tessuto economico, con le scuole e le università, con le banche e le fondazioni, con i sindacati e le strutture di formazione e orientamento. È, in buona sostanza, un aggiornamento del loro programma di SPI.

L'indicazione più innovativa è ricavabile dal richiamo alle cosiddette *iniziative faro* della Strategia Europa 2020, circa la trasformazione dei Centri per l'impiego (CPI) in «agenzie di transizione», sostenendo tutti i cittadini, non soltanto i disoccupati, nel corso delle varie transizioni che affronteranno durante la carriera lavorativa. Quindi, proprio per svolgere

¹ La struttura è coordinata dal segretario generale del ministero del Lavoro ed è composta dall'ISFOL, Italia Lavoro, INPS, dalle direzioni del ministero del Lavoro competenti, dalla Conferenza Stato-Regioni, dall'UPI e dalle Camere di commercio.

² Il Parlamento europeo nota: «sebbene agli Stati fossero state richieste misure specifiche nel primo ciclo della strategia per la gioventù, i progressi raggiunti sono molto modesti... [in parecchi casi] la situazione è pure peggiorata» (Varesi, 2014).

efficacemente tale ruolo, i CPI sono chiamati ad agire, attraverso apposite iniziative e *partnership*, tutte le competenze e le funzioni dei diversi attori presenti nel mercato.

La gestione della GG dovrà essere contraddistinta dalla logica della “presa in carico” dell’utente, attraverso orientamento e sostegno personalizzati, con un controllo nel tempo dei risultati e degli interventi³. L’auspicio è che l’attività di *intertransizione* (PAR. 3) divenga l’oggetto dell’azione dei CPI che rappresentano il *plesso funzionale* di un sistema del lavoro, in cui i territori e lo Stato sono in un rapporto di sussidiarietà. Ma le loro performance non possono essere lette solo in termini relativi, perché il loro livello assoluto (LEP) qualifica il livello di realizzazione del dettato costituzionale sul lavoro. Cioè la GG interviene su un segmento di popolazione che vive una situazione di particolare disagio all’interno di un quadro generale.

Il “punto di partenza per il rilascio della garanzia” è la registrazione presso un centro pubblico, che poi si farà promotore delle *partnerships* con gli altri soggetti coinvolti nella gestione della misura. La normativa italiana, con il D.Lgs. 21 aprile 2000, n. 181, già prevedeva quest’assetto. Va detto che l’istituzione di un sistema moderno di gestione delle fasi di “intermediazione e transizione” che sovrintenda all’inserimento lavorativo dei giovani risale al 1997. Pertanto la YG sembra più un ulteriore sollecito dell’Europa ad un adeguamento del nostro “sistema” a modelli più moderni e a schemi universali. Questo pragmatismo⁴ è indotto dall’intenzione di contrastare la ricetta nostrana in ambito di politiche attive, che sovente si traducono nella somministrazione di un po’ di formazione e orientamento⁵.

La dote per l’Italia della YG è di circa 567 milioni di euro dalla YEI, 567 milioni di euro dal FSE e un co-finanziamento nazionale stimabile nel 40%, per una disponibilità complessiva di circa 1.500 milioni di euro. La platea oscilla tra un minimo riferibile NEET di 15-24 anni, pari a 1,2 milioni di persone, e un massimo riferibile ai NEET di 15-29 anni di 2,2 milioni di persone. Per rendere la dote pro-capite in grado di produrre un effetto tangibile, sono allo studio ipotesi di restrizioni nella platea dei beneficiari in base a *profili di vulnerabilità*. I fondi dovranno essere utilizzati nel biennio 2014-15. Il 40% dei fondi sarà concentrato su Campania (215 milioni), Sicilia e Lombardia (200 milioni).

Il Programma italiano sulla GG per il 2014-20 prevede: 1. un’offerta di lavoro, eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale per l’impresa; 2. un’offerta di apprendistato, anche all’estero; 3. un tirocinio, eventualmente accompagnato da una borsa di tirocinio; 4. un’esperienza di servizio civile (con relativa borsa); 5. l’inserimento in programmi di mobilità transnazionale; 6. l’inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente; 7.

³ La YG, il D.Lgs. del 2000, n. 181 e la L. 28 giugno 2012, n. 92 configurano un ulteriore allargamento, non tanto o non solo della platea di beneficiari (e di utenti), quanto dell’intensità di trattamento (servizi erogati).

⁴ La YG definisce l’obiettivo: realizzare risultati significativi, misurabili, comparabili. Le politiche sulla domanda e i servizi per l’offerta devono offrire ai giovani “una opportunità di lavoro qualitativamente valida”.

⁵ La stima degli effetti delle politiche di orientamento, formazione e creazione diretta di lavoro ha dato risultati controversi. Caliendo, Künn e Schmidl (2011) valutano empiricamente che gli esiti occupazionali nel medio periodo degli schemi di creazione diretta di lavoro sono “pessimi”. Strumenti molto simili ai *lavori socialmente utili* sono presenti nella *flexicurity* danese e svedese, nel modello di *welfare to work* anglosassone (i disoccupati trasformati in invalidi civili durante l’era Thatcher o assunti nel parastato durante il governo Blair) e in parte ne dopano i risultati ottenuti. Giubileo e Pastore (2013) mostrano come per creazione diretta di occupazione la Francia e la Germania spendano più di noi, rispettivamente (32, 20 e 6 miliardi di dollari), mentre spendono meno in formazione. L’ILO, invece, nota che costi complessivi della YG in 21 miliardi di euro all’anno (lo 0,22% del PIL EU), mentre Eurofound valuta che i giovani senza un lavoro o che non studiano né fanno formazione costano in sovvenzioni o mancate entrate e imposte all’UE 153 miliardi di euro all’anno (il 1,21% del PIL).

l'accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa. Il punto di accesso unico è www.garanzia giovani.gov.it, attivo dal 1° maggio 2014. Una stima dei possibili costi e platee è riportata nella TAB. 1, che consente anche di valutare il *rischio congestione* del sistema, ovvero l'equilibrio tra utenti e servizi.

Tabella 1. Stima dei costi della Garanzia Giovani rispetto ai soggetti potenziali – Proiezioni 2013

Età	Tipologia	V.a.	Di cui "in cerca" (v.a.)	Tasso di disoccupazione	Percorso o trattamento	Costo medio (euro)	Costo (000.000 €)
16 17 18	Qualifica professionale	104.813	43.391	41%	Reinserimento nella scuola o corso di formazione	2.500	108
19	Diplomati e <i>drop outs</i>	205.949	72.783	31-41%	Orientamento università o corso di formazione o inserimento lavorativo	7.000	509
20 21	<i>Drop outs</i> I ciclo	9.800	2.940	31%	Reinserimento università o corso di formazione	3.000	9
22	Laurea triennale	105.857	28.581	30%	Orientamento università o corso di formazione o inserimento lavorativo	7.000	200
23	<i>Drop outs</i> II ciclo	9.029	2.438	30%	Reinserimento univer- sità o corso di formazione	3.000	7
24		101.219					
25 26 27	Laurea II ciclo	11.486	3.101	27%	Inserimento lavorativo	7.000	198
		548.153	178.539				1.031

Fonte: rielaborazione su stime pubblicate in Wiki Garanzia Giovani, novembre 2013, in www.lavoro.gov.it.

Molti provvedimenti vengono percepiti come straordinari, episodici. C'è il rischio concreto che si crei, o si ampli, un mercato del lavoro di *serie B*⁶ e che gli interventi si tramutino, come nota Oliveri (2014), in «un modo per finanziare il sistema delle agenzie

⁶ L. Russel-Moyle, vicepresidente del European Youth Forum, contesta l'idea di fondo secondo la quale *any job is a good job*. Il 42% dei giovani ha un contratto a termine, contro il 13% degli adulti. In alcuni paesi i giovani con un contratto a termine sono il 62% degli occupati under 25. Inoltre il 30% dei giovani lavoratori under 25 sono a rischio povertà, perché i loro salari sono troppo bassi. Ciò vale in Polonia e Spagna, ma anche in Germania (i famigerati *minijob*) o in Gran Bretagna.

private e gli enti di formazione, in crisi per la caduta della domanda, più che un piano incentrato sui bisogni dei giovani». Troppe volte in questi anni le politiche giovanili si sono rivelate prospettive ingannevoli: *trompe-l'œil* che rapiscono l'attenzione e distolgono dalla realtà, senza effetti reali positivi.

2. I SERVIZI PER L'IMPIEGO

Le «ondegianti linee di sviluppo delle politiche del lavoro italiane» (Varesi, 2008) hanno accresciuto il disordine del sistema, sia sul versante normativo che operativo, portando al deficit di performance attuale. Infatti, va ricordato che l'odierna attenzione agli SPI rappresenta una brusca inversione di tendenza rispetto al passato, dove sono stati oggetto di campagne di delegittimazione e di sistematica riduzione delle risorse⁷, conducendoli ad una tale precarietà che contribuisce a spiegarne le modeste prestazioni.

Contribuisce ai modesti risultati anche l'incerta definizione del riparto tra Stato e Regioni per quanto riguarda le competenze legislative in materia di lavoro. Ciò ha alimentato eterogeneità nel sistema e incertezza gestionale. Infatti, come è noto, l'organizzazione degli SPI è stata demandata alle regioni che vi hanno provveduto con legislazione, di fatto, autonoma. Il risultato è che vi è una notevole disparità di modelli organizzativi e sostanziali differenze nella erogazione dei servizi. Vediamo la dimensione dei SPI.

Gli *utenti* sono stati 2,6 milioni i fruitori dei CPI nell'ultimo anno, 2 milioni se si escludono chi non ha espletato solo pratiche amministrative. Gli addetti sono quasi 10.000, di cui dedicati all'erogazione di servizi 8.700⁸. Il rapporto medio utenti/operatori è 269:1, che scende a 202:1 se si escludono quelli che non hanno richiesto servizi dedicati. Il Nord Ovest è l'area con il peggior rapporto tra utenza e addetti, mentre al Sud ci sono più CPI e di maggiori dimensioni. L'utenza nel Mezzogiorno è superiore al milione all'anno (Mandrone, 2011).

La *domanda di prestazioni* è stata analizzata dal lato dell'utenza, considerando 5 indicatori di servizi richiesti (o no), erogati (o no). I servizi più richiesti sono "opportunità lavorative concrete" e "informazioni utili alla ricerca di lavoro". Sempre più rilevante la "funzione certificatrice" degli SPI: l'80% degli utenti è iscritto al CPI e di questi il 90% ha rilasciato la DID (dichiarazione di immediata disponibilità). Infatti, l'attività amministrativa contempla l'onere della certificazione dello *status* dell'utente (iscrizione, DID, beneficiario di sussidi ecc.), l'avvio del soggetto nel percorso definito dalla garanzia (per i giovani) e, più in generale, nell'*iter* per addivenire ad una nuova collocazione. Questi aspetti assorbono molti operatori e rischiano di rappresentare un'*attività parassita* che fiacca la già modesta capacità del sistema, pertanto il carico burocratico va ridotto o deviato (ad esempio un *call center*).

Leggendo congiuntamente il dato sulla dotazione di personale e quello sulla soddisfazione degli utenti (si veda l'Appendice), emerge che la qualità percepita dei servizi non è proporzionale alla quantità degli addetti dedicati. La correlazione, invece,

⁷ Oliveri (2012), fa notare che «[...] il Veneto nel 2010 ha registrato 31.000 nuove iscrizioni nelle liste di mobilità. Nella Regione operano circa 450 dipendenti nei SPI. Il rapporto è perciò di circa 69 lavoratori in mobilità per ogni operatore. Teoricamente, ogni operatore sarebbe, dunque, chiamato a realizzare i quattro livelli di intervento richiesti per 69 disoccupati. Il carico di lavoro è proibitivo e le probabilità concrete di ottenere i risultati auspicati dal legislatore sono praticamente nulle. Si deve considerare che non tutti gli operatori dei SPI sono dedicati o in grado di effettuare i servizi specializzati richiesti dalla legge. Numeri e dimensioni più sfavorevoli si trovano nelle altre Regioni».

⁸ Si veda il rapporto di monitoraggio sui SPI del 2013 a cura del ministero del Lavoro, in www.cliclavoro.gov.it.

emerge rispetto alla presenza di un buon tessuto sociale (servizi, scuole, infrastrutture) di un sistema economico dinamico (una domanda consistente) e di CPI dotati di validi set informativi (banche dati, analisi fabbisogni).

Una lettura comparata tra i paesi europei (Bergamante, Marocco, 2014) mette in luce la diversa cura dedicata al sistema degli SPI: quelli con performance superiori hanno un altrettanto rilevante impegno economico alle spalle. In TAB. 2 è riportato il raffronto tra gli addetti dei CPI e i disoccupati nel 2007 e 2012. Non è possibile gestire in maniera efficace i problemi del lavoro senza risorse adeguate, né c'è politica attiva che possa fare a meno di una domanda di lavoro sostenuta. Al crescere della spesa aumenta l'attenzione ai disoccupati⁹. Su questo schema, se consideriamo i dati 2012 sulla disoccupazione relativi all'Italia (raddoppiati) o della Spagna (triplicati), la situazione diventa particolarmente allarmante. Premesso che la disoccupazione attuale non è di natura frizionale, va stigmatizzato un contrasto generico al *mismatch* del mercato del lavoro che porta a soddisfare primariamente la domanda di lavoro di bassa qualità e produzioni a modesto valore aggiunto, tipiche dell'attuale contesto produttivo. Un crinale già percorso negli ultimi lustri e corresponsabile della debolezza attuale del nostro sistema produttivo, dei bassi salari, della modesta dimensione media delle aziende, acquisizioni in luogo di investimenti esteri, della scarsa internazionalizzazione, del crollo della produttività, del basso numero di brevetti ecc. scelte che hanno comportato sistematica *overeducation*¹⁰.

Tabella 2. Confronto europeo per numero di addetti ai CPI, consistenza e disoccupati

	Personale	CPI	Dimensione	In cerca 2007		In cerca 2012		Risorse 2005	Risorse 2010	Costi SPI x disoccupato	
	a	b	c = a/b	d	e = d/a	f	g = f/a	(0,000 €) h	(0,000 €) i	2005 l = h/d	2010 m = i/f
Germania	74.099	838	88,4	3.602	48,6	2.316	31,2	6.566	9.469	€ 1.823	€ 4.089
Spagna	7.996	826	9,7	1.834	229,4	5.769	721,4	834	1.319	€ 455	€ 229
Francia	28.459	2.374	12	1.300	45,7	3.002	105,4	4.035	5.866	€ 3.104	€ 1.954
Italia	9.989	539	18,5	1.506	150,8	2.744	274,7	553	483	€ 367	€ 176
Svezia	10.248	325	31,5	296	28,9	403	39,3	528	907	€ 1.784	€ 2.251
UK	67.110	1.012	66,3	1.623	24,2	2.511	37,4	7.076	5.420	€ 4.360	€ 2.159

Nota: monitoraggio SPI 2010, anno 2007 e 2012.

Fonte: nostra elaborazione su dati ILO, Eurostat (2011).

L'Europa (FIG. 1) si muove sul fronte delle politiche per il lavoro a più velocità e con traiettorie differenti: da un lato, ci sono i paesi proattivi, quelli che cercano di prevenire

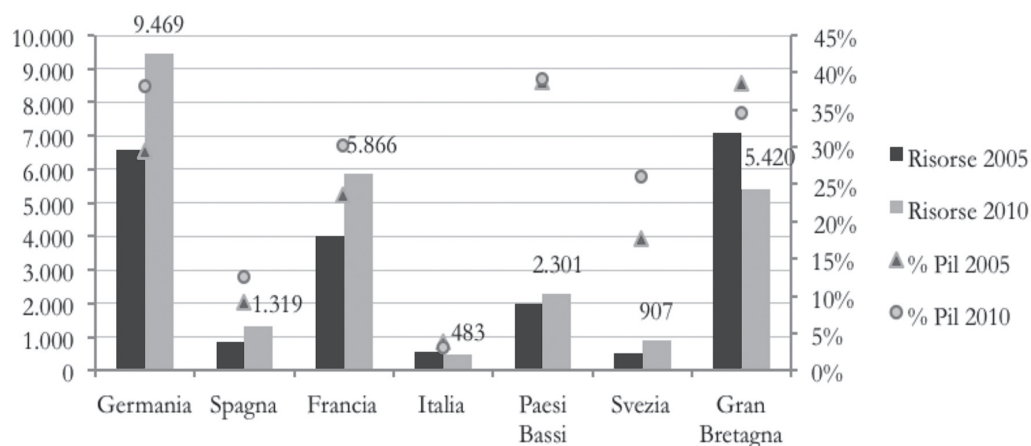
⁹ Reyneri (2014) ribadisce come il tasso di disoccupazione non sia un buon indicatore della salute di un mercato del lavoro, in quanto molto esposto all'"effetto scoraggiamento" degli inattivi, con il paradossale risultato che *sia che aumentino sia che diminuiscano gli scoraggiati* il tasso di disoccupazione potrebbe variare senza che un solo disoccupato trovi lavoro..

¹⁰ In Italia, l'*overeducation* dei 25-39enni è frutto di uno squilibrio frutto di una quota di laureati inferiore di 15 punti alla media europea e una percentuale di occupati in *professioni intellettuali e tecniche* inferiore di 10 punti alla media (Reyneri, 2014).

tempestivamente i problemi e, dall'altro, ci sono i paesi che vivono tutto in termini emergenziali (tipicamente quelli mediterranei).

Dalle comparazioni emerge ancor più forte la necessità di un urgente *restyling* delle istituzioni del lavoro e in particolare del sistema degli SPI, giunto al suo "limite fisico". La dimensione del carico per addetto è aumentata molto negli anni, ben oltre una soglia compatibile con livelli di erogazione soddisfacenti.

Figura 1. Risorse dedicate ai Servizi per l'impiego (in milioni di euro) e in % del PIL



Nota: il dettaglio per l'Italia, 384 milioni personale, 33 milioni spese generali, 66 milioni consulenza e informazione.

Fonte: Eurostat (2011).

La dirompente contingenza, che ha fatto perdere l'impiego a molte persone è stata fronteggiata aumentando la copertura assicurativa: l'Italia, in piena crisi, ha speso 20 miliardi per le politiche passive e 5 per quelle attive (Eurostat, 2011). Tutti, chi più chi meno, hanno agito su entrambe le leve. Interessante è la composizione della spesa in politiche per il lavoro "prima e dopo" la crisi. Le politiche passive hanno preso il sopravvento sulle attive: passando da un rapporto di 3:2 (9,4 miliardi v/s 6,0 miliardi) nel 2007 a 10:2 (20,1 miliardi v/s 4,7 miliardi) nel 2011. Riferendosi al sistema degli SPI, Dell'Aringa, all'epoca sottosegretario al ministero del Lavoro¹¹, ha affermato: «Se non spendi i soldi per le cose che non funzionano continueranno a non funzionare». Infatti, i paesi che hanno investito meno in "SPI e politiche attive" e più in "politiche passive" si ritrovano nelle posizioni peggiori, inchiodati tra spese socialmente ormai non più revocabili, che esauriscono le risorse, e l'esigenza di stimolo all'economia, insoddisfatta per mancanza di risorse.

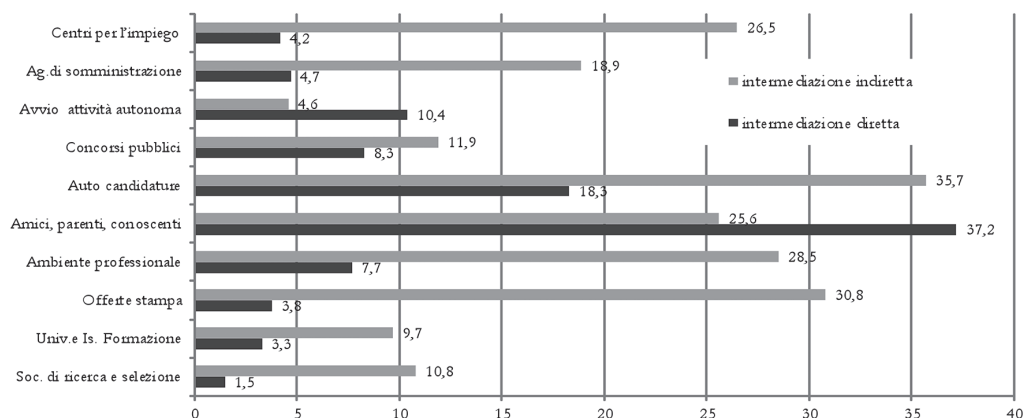
¹¹ «[...] è necessario investire con convinzione nei servizi volti a favorire l'occupabilità. Il nostro paese è adatto a sviluppare in questo campo una buona sinergia tra pubblico e privato, ma se abbiamo un gran bisogno dell'intervento qualificato dei privati occorre anche mettere in condizione le strutture pubbliche di svolgere al meglio i propri compiti» (C. Dell'Aringa, intervento al Convegno dell'ISFOL "Una regia per il sistema del lavoro", 7 febbraio 2014, in www.isfol.it).

3. INTERTRANSIZIONE

Il mondo del lavoro è sempre più complesso e richiede istituzioni pronte a gestire i continui cambiamenti in maniera più articolata e continua. Pertanto, le fasi di ricerca del lavoro e di inserimento lavorativo non si esauriscono con la prima parte della vita attiva, ma rimangono presenti durante tutta la vita dell'individuo, fino al ritiro dal lavoro. L'intermediazione e la transizione, e la loro relazione – l'intertransizione, appunto –, richiedono una strumentazione specifica e un aggiornamento costante, tale da far mantenere alta sia l'occupabilità che la capacità di ri-collocazione.

Prima di tutto va rimarcato che già il D.Lgs. 181/2000 aveva spostato l'attenzione dal collocamento all'erogazione di servizi per l'occupabilità. Utilizzando una similitudine calcistica si può comprendere l'errore interpretativo che si commette giudicando i SPI per la loro capacità collocativa diretta (Barbieri, 2001). Nei giochi di squadra ogni giocatore ha dei ruoli ed è nell'apporto al "gioco di squadra" che viene valutato. Si può giudicare un centrocampista per i gol fatti alla stregua di un centravanti? Ecco, il CPI è il regista del mercato del lavoro, che occasionalmente fa intermediazione diretta (gol), ma molto più spesso agisce indirettamente (assist). Si veda la FIG. 2, che per maggior omogeneità è limitata all'intermediazione successiva al 2003. Come evidenziano i dati ISFOL Plus (2011), i CPI hanno una capacità di intermediazione diretta che a livello nazionale non supera il 4%, ma interpretare questi dati come incapacità dei CPI di effettuare la propria funzione è una lettura sbagliata. I servizi erogati dai CPI non sono immediatamente finalizzati all'intermediazione diretta ma piuttosto all'orientamento, all'informazione, al posizionamento sul mercato e alla riqualificazione. Infatti, nel 26% dei casi i CPI rappresentano uno dei passaggi necessari per trovare lavoro (la cosiddetta funzione indiretta), rappresentando in tal senso un *player* importante nel mercato. Inoltre, in considerazione dell'utenza problematica che gestiscono, svolgono sovente una vera e propria attività di inclusione sociale.

Figura 2. La ricerca di lavoro dopo il 2003



Fonte: ISFOL Plus (2011).

Tali funzioni vanno considerate come propedeutiche all'intermediazione vera e propria, al netto di quella fetta di intermediazione informale¹² (rilevante poiché, come si è visto, oscilla tra il 35% e 40%) che non transita nel mercato, contraendone la dimensione e, quindi, riducendo le opportunità disponibili¹³.

Da evidenziare è la presenza dei SPI su tutto il territorio nazionale, al contrario dei servizi privati¹⁴ che intermediano molto di più al Centro Nord rispetto al Sud. Le "agenzie di selezione, di somministrazione e consulenza" autorizzate presso il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali soffrono di una forte asimmetria nella distribuzione sul territorio: l'80% è nel Nord e la motivazione è la "prossimità con la domanda di lavoro". Solo 7 Regioni hanno l'accreditamento per le agenzie private (2013).

La finalità della YG è universale e inclusiva¹⁵, quindi destinata ai target più deboli e meno attrezzati ad entrare e permanere nel mondo del lavoro. Pertanto, si ritiene necessario scongiurare il rischio di *selezione avversa* da parte di alcuni *providers* a danno dei soggetti "marginali", difficili da collocare e quindi rischiosi dal loro punto di vista. Pertanto, si consideri il raffronto tra i servizi più rappresentativi privati e pubblici: da un lato i CPI e dall'altro le Agenzie di somministrazione di lavoro (ex interinali). Nella TAB. 3 si mostra un confronto tra coloro che sono ricorsi agli operatori privati e quelli che si sono avvalsi di quelli pubblici. Il disallineamento è evidente e sottende una selezione dei *providers* privati a scapito dei soggetti meno istruiti, residenti nel Mezzogiorno, le donne, i lavoratori più anziani e le persone che hanno un padre con istruzione medio-bassa (approssimazione della rete familiare).

Il mix di attori pubblici e privati, realisticamente, sarà necessario e inevitabile¹⁶. Tuttavia sarà scontato l'emergere di fenomeni di *free riding* (usufruire impropriamente di benefici, sussidi o sgravi) e *creaming*¹⁷ (selezione o marginalizzazione di taluni soggetti, tipicamente i più deboli). Quindi, tanto maggiore è il rischio di comportamenti discriminatori, tanto più è opportuno che (almeno) la profilazione dei cittadini venga fatta da un soggetto pubblico, con un potere positivo di intervento, più che sanzionatorio. Infatti, si sa bene

¹² "Se non hai una rete di amici o conoscenze, fattela!" dicono gli americani, intendendo che sovente è più importante la cerchia di conoscenze piuttosto che il corso seguito al College. Il pragmatismo anglosassone preferisce non correggere le debolezze umane, quanto sfruttarle a proprio vantaggio.

¹³ In realtà l'effetto (negativo) dell'intermediazione informale è composito: da un lato riduce le opportunità per chi non ha un *network* cui attingere (*effetto razionamento*) e dall'altro inibisce la selezione (il merito, la concorrenza ecc.) poiché l'opportunità non viene data al migliore disponibile (*effetto prevaricazione*).

¹⁴ La natura commerciale di tali attività rende comprensibile certi comportamenti ma, allo stesso tempo, pone seri dubbi sulla capacità di *agire con mandato pubblico per erogare servizi che rappresentano un diritto soggettivo*. L'80% delle Agenzie scelgono di svolgere una sola attività, preferendo operare in ambito esclusivo. Quali sono le attività che erogano? Praticamente tutte le agenzie (il 90%) erogano questi servizi: raccolta curricula, screening, profilo di competenze, analisi dell'azienda committente, banca dati; molte (circa il 70%) forniscono assistenza nella fase di inserimento e seguono i candidati una volta assunti, mentre meno del 50% forniscono orientamento, supervisionano presso l'impresa, erogano o indirizzano verso attività formative e meno di 1/3 curano la gestione amministrativa dell'assunzione e delle persone trattate non impiegate (Chiozza, Marocco, 2011).

¹⁵ Nel Programma giovani, il Piano nazionale e i Piani attuativi regionali assumono il principio della universalità dell'accesso, da assicurare tramite la rete dei SPI, così come articolati nei diversi ambiti regionali, al fine di non sottrarre a nessun giovane la possibilità di ottenere informazioni sulle opportunità che i SPI possono mettergli a disposizione.

¹⁶ Zanaboni (2013), suggerisce tre modalità standard di organizzazione pubblico-privato: 1. modello "paritario" (sistema lombardo): gli utenti possono essere "accolti e presi in carico" sia dai CPI che da operatori privati. Il meccanismo si basa sulla logica del *voucher* (dote) individuale e la remunerazione dell'operatore è fondamentalmente commisurata all'esito occupazionale; 2. modello "misto": gli utenti sono "accolti e presi in carico" dai CPI. Se il CPI ritiene necessario un supporto da parte degli operatori privati vengono emessi dei *voucher* spendibili, a scelta dell'utente, presso un operatore privato autorizzato/accreditato che sarà remunerato a risultato; 3. modello "pubblico con supporto privato": gli utenti sono "accolti e presi in carico" dai CPI. Se il CPI ritiene necessario un supporto vengono coinvolti operatori pre-selezionati mediante gara.

¹⁷ La YG dev'essere attuata secondo il principio della "parità di opportunità".

come in Italia *forma e sostanza* di rado coincidano e, quindi, non si ritiene condivisibile che si misuri “solo” la capacità “collocativa”, poiché potrebbe innescare *comportamenti opportunistici* (aziende che comunque avrebbero assunto e che così incassano una dote) oppure *clientelari* (abbiamo un alto livello di intermediazione informale) o, infine, *falsi bersagli* (un lavoro occasionale, estemporaneo, non risolve il problema occupazionale dell’individuo). Pertanto è necessario far luce sulla meccanica dell’abbinamento, andar oltre l’esito, vigilare sulla qualità dell’occupazione (tipo contratto, retribuzione, congruità impiego).

Tabella 3. La selezione sistematica nei canali di intermediazione

Titolo di studio	Società di ricerca e selezione	Scuole, Università e Ist Form.	Lettura sulla stampa	Ambiente professionale	Amici, parenti, conoscenti	Auto candidature	Concorsi pubblici	Attività autonoma	APL*	Totale	CPI
Media inferiore	20	9	29	35	50	34	13	33	32	35	51
Diploma	50	43	58	47	43	50	51	45	55	47	44
Laurea	30	47	13	18	7	16	36	22	13	18	5
<i>Area geografica</i>	100	99	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Nord Ovest	45	35	40%	34	30	33	26	24	42	30	25
Nord Est	23	23	22	27	20	25	20	23	27	22	18
Centro	16	20	20	22	22	21	22	18	19	21	23
Sud e Isole	16	22	18	17	28	20	32	35	12	27	34
<i>Sesso</i>	100	100	60,4	100	100	99	100	100	100	100	100
Maschio	64	51	60	66	61	57	46	75	59	59	56
Femmina	36	49	40	34	39	43	54	25	41	41	44
<i>Classe di età</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Da 18 a 24 anni	11	11	6	4	8	7	1	2	10	6	6
Da 25 a 29 anni	16	14	10	7	10	11	3	7	16	9	6
Da 30 a 39 anni	37	34	33	31	31	33	17	28	44	29	27
Da 40 a 49 anni	24	24	36	32	32	28	35	35	24	31	35
Da 50 a 64 anni	12	17	15	26	19	21	44	28	6	25	26
<i>Istruzione del padre</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Medie inferiori	61	58	70	75	82	75	74	74	69	76	86
Diploma e laurea	39	42	30	25	18	25	26	26	31	24	14
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: società di somministrazione, ex interinali.

Fonte: ISFOL Plus (2011).

A controprova, è bene tener presente il profilo di chi non ricorre ad *amici parenti e conoscenti*: sono individui con un livello di istruzione superiore, con più *skills*, donne e chi ha una rete sociale.

Il secondo versante dell'osservazione quantitativa è rappresentato dalle transizioni nella forza lavoro e all'interno dell'occupazione, sia in termini di tempi che di qualità delle dinamiche. In questa ottica, sia l'evoluzione (esiti positivi) che l'involuzione (esiti negativi) della condizione lavorativa rappresentano parametri da tenere sotto controllo per sostenere le più rapide soluzioni individuali e minimizzare i costi sociali oltre che per valutare gli interventi e correggere le traiettorie sbagliate. Nella TAB. 4 (a) consideriamo le transizioni nella forza lavoro, osservando la ricomposizione in atto, nel periodo di osservazione (tra il 2010 e il 2011). Il livello di partecipazione è di poco oltre il 60%: troppo poco per sorreggere il sistema complessivamente, pertanto gli sforzi per aumentare i livelli e la durata della partecipazione lavorativa devono continuare, in particolare per i giovani, le donne e gli over 50. Infatti, al netto del 60% che ancora non ha concluso il percorso scolastico, solo la metà degli studenti è entrata nel mondo del lavoro, l'altra è ancora in cerca: inevitabile ribadire un maggior raccordo scuola-lavoro.

La stabilità dell'occupazione standard è alta: quasi il 90% permane. È prevalentemente su questa parte dell'occupazione che si può contare per alimentare il sistema, sul gettito fiscale, il consumo e il risparmio che questa massa di individui riescono a sostenere. Infine, la permanenza nello *status* di "persone in cerca" è troppo alta: oltre il 50% è ancora in cerca dopo 12 mesi.

Tabella 4. Le transizioni nella forza lavoro e nell'occupazione

a) Forza Lavoro		2011 Condizione				
2010 Condizione	Occupati	In cerca	Pensionati	Inattivi	Studenti	Totale
Occupati	86,5	9,0	3,1	0,9	0,5	100,0
In cerca	28,8	58,4	1,5	6,9	4,4	100,0
Pensionati	3,3	2,0	94,7	0,0	0,0	100,0
Inattivi	13,6	33,0	0,0	47,9	5,6	100,0
Studenti	15,3	17,4	0,0	2,5	64,8	100,0
Totale	65,1	16,0	8,8	4,0	6,1	100,0

b) Occupazione		2011 Condizione				
2010 Condizione	Dip. a t. indetermin.	Dip. a t. determin.	Dip. a termine	Autonomi	Collaboratori	Totale
Dipendenti t. indetermin.	94,1	2,7	0,2	1,5	1,5	100,0
Dipendenti t. determin.	35,5	46,0	4,0	2,6	11,9	100,0
Dipendenti a termine	8,1	32,2	21,5	12,8	25,4	100,0
Autonomi	10,8	0,7	0,8	82,7	5,0	100,0
Collaboratori	22,3	21,8	3,4	7,2	45,3	100,0
Totale	69,9	6,5	0,9	17,5	5,2	100,0

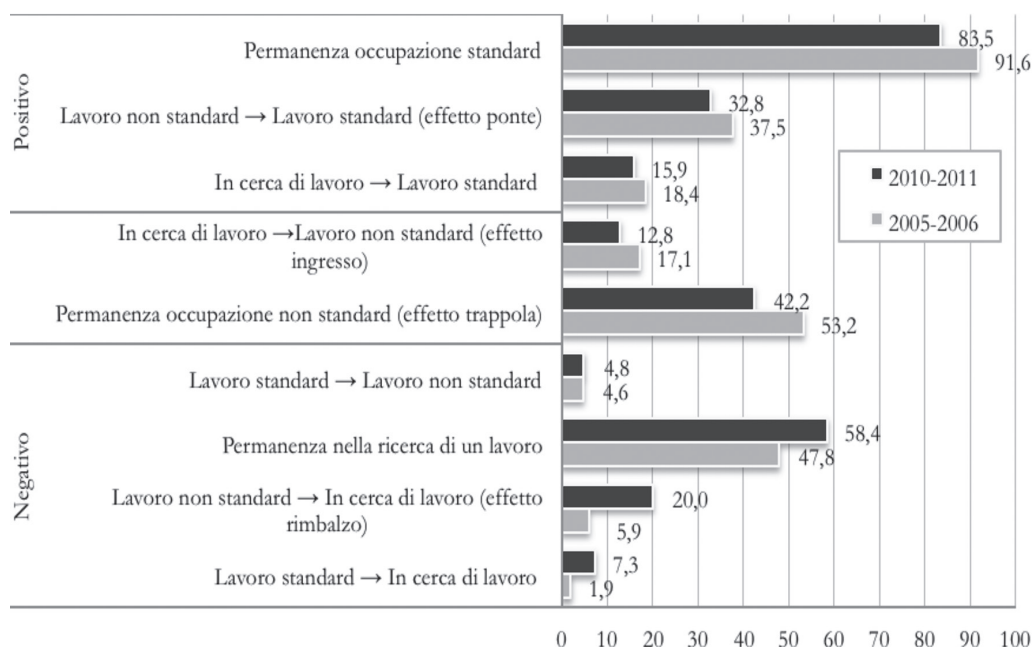
Fonte: panel ISFOL Plus (2010-11).

Volgendo lo sguardo alla ricomposizione in atto nell'occupazione, si nota nella TAB. 4 (b) che alta è la stabilità dei dipendenti permanenti e degli autonomi veri, i cosiddetti *lavoratori standard*, mentre il lavoro dipendente a tempo determinato è il viatico migliore verso un impiego standard. Le collaborazioni, per loro natura effimere, scontano le peggiori *performance* nel periodo: alta permanenza, basse trasformazioni.

Nel nostro paese il peso del *mondo del lavoro autonomo* è assai rilevante (circa il 25%), ben oltre i livelli medi europei e ciò, se da un lato è una straordinaria fonte di flessibilità del sistema, dall'altro espone la parte meno forte di questa occupazione ad una certa fragilità e a scarse coperture e tutele.

Al fine di comprendere quanto la crisi abbia inciso sulle dinamiche dell'occupazione, si mostra nella FIG. 3 come le stesse transizioni avvenivano cinque anni prima, tenendo presente che nell'arco temporale considerato (2005-11) non sono state apportate significative modifiche alla legislazione in materia di flessibilità in entrata. Innanzitutto si osserva che la crisi ha pesato negativamente sull'*effetto ponte* svolto dal lavoro non standard: nel 2005-06 la transizione verso impieghi standard interessava oltre il 5% in più di lavoratori non standard rispetto al biennio post crisi 2010-11.

Figura 3. Confronto incidenza transizioni nella forza lavoro tra i periodi 2005-06 e 2010-11



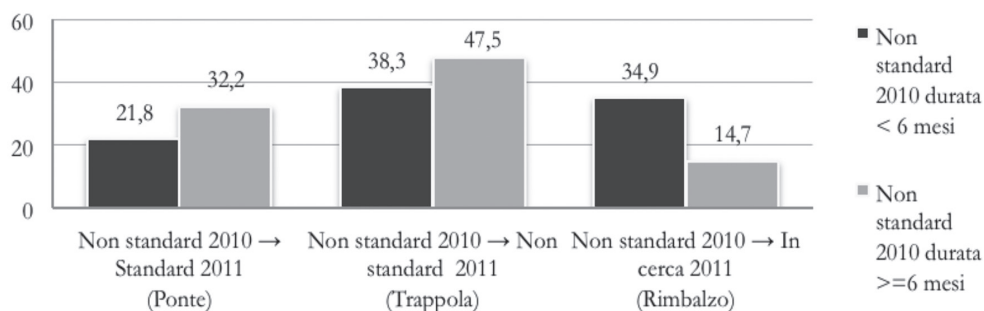
Fonte: ISFOL Plus, panel 2005-06 e panel 2010-11.

Anche l'*effetto ingresso* dei contratti flessibili è stato in parte inibito: nel 2005-06 la transizione dalla ricerca di lavoro ad un'occupazione non standard coinvolgeva il 17% delle persone in cerca, mentre nel 2010-11 solo il 12,8%. La congiuntura negativa ha

inciso anche sulla sicurezza del cosiddetto *posto fisso*: infatti, mentre prima della crisi l'incidenza dell'uscita dall'occupazione standard era inferiore al 2%, nel periodo successivo l'incidenza è salita al 7,3%. Nel confronto tra periodi, la permanenza in impieghi atipici, il cosiddetto *effetto trappola*, si è ridotto di 11 punti, passando dal 53,2 al 42,2%. Purtroppo tale riduzione non può essere letta in termini positivi, poiché è determinata dalla minore permanenza nell'occupazione dei lavoratori non standard: la transizione "lavoro non standard-in cerca", nel biennio 2005-06, interessava poco meno del 5,9% dei non standard, mentre nel 2010-11 ha coinvolto il 20% dei lavoratori non standard. La crisi sembra cioè aver ampliato l'*effetto rimbalzo*, cioè la minore capacità di permanere nell'occupazione.

I flussi dei contratti flessibili, a cavallo della crisi, suggeriscono un legame diretto con l'andamento dell'economia. In particolare il confronto tra il periodo "prima e dopo" l'inizio della crisi mostra che al deterioramento dell'economia è corrisposto un analogo peggioramento dell'occupazione sia in termini quantitativi che qualitativi. La profilazione che si ricava dei potenziali utenti del sistema dei SPI è quindi dinamica, ovvero cambia sensibilmente a seconda della congiuntura, con risvolti difficili da prevedere. Va sottolineato (FIG. 4) come la durata del contratto non standard incida molto sulla permanenza nell'occupazione: nel periodo osservato, i lavoratori non standard con contratti di durata inferiore a 6 mesi fuoriescono dall'occupazione nel 35% dei casi, contro il 15% di chi ha contratti di durata superiore. D'altro canto, la brevità della durata del contratto riduce l'incidenza delle transizioni verso impieghi standard di oltre 10 punti percentuali rispetto a quelli di durata maggiore (superiore a 6 mesi). Le variazioni delle quantità sottostanti alle transizioni mostrano come la flessibilità sia cresciuta, non tanto a scapito della quantità della disoccupazione, quanto della qualità dell'occupazione, rendendo debole il nesso "più flessibilità = meno disoccupazione".

Figura 4. Esiti nella forza lavoro per durata contratto non standard, 2010-11, incidenza %



Fonte: ISFOL Plus, panel 2010-11.

La crisi, pertanto, ha rallentato i processi fisiologici di trasformazione dei contratti atipici in tipici. Infatti, con riguardo alla dimensione della precarietà, si è mostrato come il mercato del lavoro è divenuto meno permeabile in quanto "l'ingresso nel mondo del lavoro" *prima* e "la stabilizzazione delle posizioni lavorative" poi avvengono con maggior

difficoltà. Ovvero, la velocità di conversione dei contratti flessibili in occupazioni stabili si è ridotta e gli esiti negativi sono aumentati. In termini di stock, la flessibilità si è ridotta, poiché una rilevante quota di flessibili è stata espulsa dal mondo del lavoro. Invece, in termini di flusso, la precarietà è aumentata poiché le conversioni in impieghi stabili sono rallentate. L'ennesimo intervento in cantiere sull'offerta di lavoro (il cosiddetto *job act*) è alle porte: incerto tra un'ulteriore iniezione di flessibilità in entrata e un contrasto sistematico alla precarietà, in bilico tra le esigenze delle imprese e dei lavoratori, oltre che esposto ad una congiuntura negativa, caratterizzata da risorse pubbliche modeste e una previdenza riformata ma ancora non in equilibrio¹⁸. Bisogna evitare il rischio "carosello" tra contratti a termine o contratti a tutele crescenti, in cui l'impresa cerca di ottimizzare il vantaggio contributivo rispetto al costo di licenziamento, senza soluzione di continuità. L'equilibrio, quale che sia, non sarà duraturo, poiché il mondo cambierà ancora, e radicalmente, e così il lavoro. Per edificare un sistema in grado di durare nel tempo, vanno inseriti automatismi che conducano su un *sentiero in equilibrio nel lungo periodo*, con un livello di tolleranza definito, che richieda piccole correzioni nel breve periodo.

4. MODELLI ED ESPERIENZE

Premessa: la configurazione data alla YG è frutto di una visione ispirata ai sistemi scolastici e del lavoro del Centro-Nord Europa (Pastore, 2013). Questo dato di fatto è importante per capire come mai la GG non possa intervenire direttamente su aspetti di *disagio cronico* del nostro sistema, quali l'abbandono scolastico, la qualità dell'istruzione professionale e tecnica superiore, il sostegno alla domanda di lavoro qualificata ecc. Questo disallineamento con le esigenze italiane non è casuale: è frutto di una debole o incapace azione di indirizzo e pressione fatta negli anni passati a livello europeo dai nostri rappresentanti politici che hanno accettato politiche pensate *ad hoc* per altri paesi, quasi fossero una *cura a largo spettro* che non avrebbe potuto che far bene anche a noi. Tutto ciò, unito alla crisi strutturale in cui siamo attanagliati, rende – paradossalmente – le politiche attive in genere, e la YG in particolare, poco efficaci, alimentando l'adagio che *le politiche del lavoro non creano occupazione* di per sé. Anche i paesi del Centro-Nord Europa concordano su questo limite, tant'è che stanno considerando una "fase 2" – di *job creation policies* – in cui si sostenga la domanda. Siamo fuori sincrono. È come se noi rincorressimo gli altri paesi che fanno le riforme in fasi espansive del ciclo economico così da ridurre i costi sociali, fanno le politiche attive per migliorare l'occupazione attuando una strategia difensiva o di prevenzione della crisi e poi, quando il *cigno nero* arriva, convertono le loro politiche in schemi di welfare tradizionale.

Giubileo e Pastore (2013) analizzano il modello olandese – paradigmatico –, attualmente forse il più avanzato, basato su un impianto di *screening* molto complesso che «ha la peculiarità di auto-migliorarsi e riformarsi continuamente, attraverso un percorso per prove ed errori. L'aspetto di maggiore interesse è che l'organismo pubblico non può erogare direttamente i servizi di ricollocamento ma è tenuto ad acquistarli sul mercato privato tramite gare di appalto, al fine di realizzare un risparmio sulla spesa e favorire una maggiore competizione tra servizi privati; ciò dovrebbe produrre il miglioramento della qualità dei servizi offerti». Dopo una prima fase, si sono sottratti al privato i clienti il cui

¹⁸ Si veda ad esempio *Efficienza fisica e produttività in età avanzata* (Mandrone, Colombo, 2014).

collocamento era più facile e che avrebbero potuto trovare lavoro autonomamente. Da qui anche l'idea che il pubblico si dovesse occupare, solo e bene, della fase di *profiling*, ovvero l'assegnazione al disoccupato di un punteggio in base alle possibilità di reinserimento: più questo è alto, maggiori sono le politiche da adottare per la sua reintegrazione occupazionale. L'intensità del servizio è commisurata ai deficit individuali (in termini di probabilità di trovare lavoro) contestualizzati (rispetto al tempo e lo spazio). Così è quasi impossibile per l'attore privato fare *cherry picking*¹⁹ degli utenti migliori. Invece, il *parking*²⁰ è combattuto facendo dipendere i pagamenti solo dai risultati (il pagamento avviene solo se la persona è stata occupata con un contratto di almeno sei mesi). Ci sono poi bonus aggiuntivi per collocamenti rapidi e se il salario ricevuto riduce il ricorso a indennità e sussidi. Infine, allo scopo di disincentivare l'attività di *gaming*²¹, un'ultima *tranche* di pagamento riguarda i servizi *post-placement* (più l'utente rimane nel mercato, più soldi prende l'agente delegato). Questi fenomeni sono circoscritti in Olanda, anche perché le agenzie private hanno creato un'associazione di categoria la quale stabilisce con il governo nazionale il metodo della definizione del profilo e i parametri della valutazione, oltre che farsi garante della qualità dell'offerta per le società affiliate. I risultati sono oggetto di revisione indipendente due volte l'anno e nel caso in cui una società non soddisfi uno degli indicatori deve provvedere a elaborare un piano di miglioramento, altrimenti viene ritirato il marchio di qualità, cui viene attribuita notevole importanza per l'aggiudicazione degli appalti. Nel 2005 il 50% degli utenti che hanno preso parte ai programmi è rientrato nell'occupazione.

Pietro Ichino (2013), nel "contratto di ricollocazione", attribuisce agli SPI il ruolo di *one stop shop*, di informazione e orientamento per gli utenti (essenziale per la buona scelta da parte loro dell'agenzia di cui avvalersi tra quelle accreditate), di classificazione degli stessi per grado di collocabilità (dal quale dipende l'entità del *voucher*), di garanzia di trasparenza e di monitoraggio circa il successo dell'operazione. Il progetto prevede l'attivazione delle agenzie di *outplacement* private accreditate, in concorrenza tra loro, mediante *voucher* erogati dalla Regione e pagabili soltanto a seguito dell'inserimento effettivo della persona interessata in un posto di lavoro. È stata espressa la preoccupazione che esso possa tradursi in una mortificazione del ruolo dei CPI. A chi manifesta questa preoccupazione – fa notare Ichino – è facile obiettare che il servizio non perde la propria *natura pubblica* per il fatto di essere svolto da agenzie private.

Ci sono anche degli esempi concreti di sperimentazione. In Lombardia le politiche del lavoro sono incentrate su tre pilastri: 1. orientare i servizi al risultato; 2. introdurre costi standard e 3. favorire la concorrenza. I CPI restano parte del sistema, ma agiscono in virtuosa concorrenza con le agenzie private. Il tutto è alimentato con la *Dote Unica Lavoro*, lo strumento universale di promozione al lavoro di tutte le persone nel corso della vita attiva. Il modello prevede una "dote" di erogazione delle risorse per i servizi al lavoro, accentuando i principi di centralità della persona, di libertà di scelta e semplificazione. In questo modo superiamo la frammentazione degli interventi con uno strumento unitario e sempre attivo, che tiene conto delle esigenze lavorative delle persone. A questa dote si accede attraverso gli operatori accreditati per la fruizione di servizi di accoglienza, orientamento, consolidamento delle competenze, avvio al lavoro e accompagnamento ad esperienze professionalizzanti.

¹⁹ Intesa come selezione o "scrematura" dei disoccupati più facili da collocare.

²⁰ La scarsa assistenza nei confronti dei soggetti con più difficoltà e parcheggiati nella formazione professionale.

²¹ La manipolazione del numero di disoccupati effettivamente piazzati per ottenere gli incentivi pubblici.

Di altro avviso sono i risultati di una sperimentazione dell'Osservatorio sul mercato del lavoro della Provincia di Torino, territorio particolarmente colpito dalla crisi, che ha analizzato i percorsi occupazionali di 59.000 persone che hanno perso il lavoro. Di queste 23.000 si sono rivolte ai CPI e 36.000 no, utilizzando gli altri canali disponibili, compresi quelli informali. Il *follow-up* realizzato utilizzando le comunicazioni obbligatorie di assunzione, evidenzia che il 53% degli utenti dei CPI ha trovato una nuova collocazione nei 12 mesi successivi al licenziamento contro il 40% delle persone che hanno utilizzato gli altri canali. Spiegano: «si tratta di un dato significativo tenuto conto della propensione dei servizi pubblici ad intercettare le categorie più deboli delle forze di lavoro» (p. 3). Tra le spiegazioni di questi risultati spicca il frequente utilizzo da parte degli utenti dei CPI delle agenzie di somministrazione: i lavoratori che entrano in un canale istituzionale di ricerca del lavoro hanno una maggiore probabilità di utilizzare gli operatori professionali dell'incontro tra domanda e offerta. L'indagine offre dunque nuovi spunti al dibattito sulla riforma dei SPI evidenziando la necessità di investire non tanto sulla competizione, purtroppo amplificata dai mass media, quanto sull'integrazione tra attori pubblici e privati e di ridurre la quota dell'informale e del non organizzato, che rende di fatto inefficiente e poco inclusivo il mercato del lavoro.

Molti sono i modelli di implementazione di servizi, nazionali ed europei, di cui si potrebbe discutere, ma i tecnicismi sono solo una parte della questione. Forse i limiti maggiori di questi schemi non risiedono nel *contenuto* ma nel *contenitore*. Infatti, raramente, il trapianto di impianti normativi o modelli organizzativi di paesi stranieri (dalla *flexicurity* all'*apprendistato*) ha avuto successo, si è radicato e ha ottenuto i medesimi risultati. L'eterogeneità del territorio (banalmente la Lombardia e la Calabria appartengono rispettivamente alle regioni più progredite e più arretrate d'Europa) e i costumi degli italiani sono tali che molti schemi falliscono per l'interpretazione che ne danno gli attori coinvolti.

5. SCENARI DI PROFILAZIONE

Sono forti le pressioni per rendere operativi rapidamente gli interventi a favore della componente più giovane della forza lavoro, ma le risorse non sono molte e vanno distribuite con cura. Si ribadisce, a scapito di equivoci, la GG non va, e non può essere, intesa come un diritto soggettivo, ma piuttosto come un rafforzamento dei servizi a tutela dei giovani e dell'effettiva realizzazione dell'art. 3 della Costituzione.

Sebbene l'urgenza sia innegabile, non pare opportuno, vista la natura del servizio, che si confonde e si sovrappone ai diritti fondamentali dell'individuo, demandare a soggetti privati alcune funzioni: innanzitutto quella di *certificazione della condizione* (il diritto al lavoro) e poi quella di *descrizione* (la cosiddetta *profilazione*) *dell'utenza* (tipo e intensità del trattamento).

Le *regole di ingaggio* tra il cittadino e il CPI (o l'APL) non cambiano, rimangono quelle del *patto di servizio*²²; la YG interviene riconoscendo lo *status* e definisce l'intensità del trattamento affinché il diritto si realizzi. Nella versione italiana, i profili di vulnerabilità

²² Nella Strategia europea per l'occupazione si prevede uno strumento di regolazione dei rapporti tra i clienti/utenti individuali (lavoratori in cerca e/o beneficiari di prestazioni sociali) e i soggetti erogatori dei SPI e di gestione degli interventi e delle misure di politica attiva del lavoro, con l'obiettivo di responsabilizzarli e attivarli verso la ricerca di un nuovo lavoro, creando un percorso personalizzato di reinserimento nel mercato (Marocco, 2013).

sono usati come una sorta di “prezzi ombra” del trattamento, per cui il meccanismo che si applica è simile a quello dei “rimborsi sanitari”²³.

L'attività di definizione dei profili si realizza nell'individuazione degli utenti svantaggiati secondo alcune categorie. La valutazione dell'urgenza del trattamento – come in un “pronto soccorso” del lavoro – determina le precedenze nell'erogare l'azione. Ognuna di queste priorità²⁴ dovrebbe ricevere un budget determinato, proporzionale alla difficoltà di collocamento del destinatario, che verrà indirizzato ai *providers* delegati al trattamento. La somma potrà essere spesa per alcuni servizi e/o rappresentare un premio di collocamento. Ovviamente, la persona pronta (*job ready*), che appena ci saranno le condizioni metterà a profitto il suo capitale umano, e uno che non è ancora pronto, senza una credibile prospettiva occupazionale, sottendono una domanda di servizi molto diversa. L'azzardo morale è dietro l'angolo²⁵.

Una profilazione spinta rischia di ottenere risultati paradossali per cui o si dice un'ovvietà (“una donna del Mezzogiorno di 37 anni con la licenza media” è un soggetto difficilmente occupabile e richiederà un trattamento più lungo, articolato, costoso e dall'esito incerto) e si sconfina nei servizi sociali²⁶, o si rischia di costruire un sistema di priorità così complesso da generare effetti perversi, come soggetti avvantaggiati per la loro scarsa attitudine allo studio rispetto ai loro omologhi che hanno mostrato maggior impegno. Le trappole potenziali sono molte: si pensi ad una persona che viene trattata solo perché residente per qualche metro dentro una linea immaginaria tra regioni o perché è nata qualche mese prima di un'altra ecc. Sembra il *colpo di coda* dei fautori della politica della segmentazione di questi vent'anni. Quindi se si lavora sulle priorità c'è il rischio concreto di polarizzare i CPI tra una funzione da “servizi sociali”²⁷ e una di “mera certificazione”. Il pericolo è che tutto ciò si traduca in un elenco, una successione infinita di persone “più o meno occupabili”, una riffa di codici bianchi e rossi²⁸.

²³ Il privato svolge delle prestazioni al posto del pubblico (sostituibilità), secondo parametri definiti dal pubblico e ad un costo predefinito. Inoltre, la regione di residenza paga il servizio, anche se fornito da un'altra regione (contendibilità).

²⁴ La Lombardia ha proposto questo schema: a) assistenza non necessaria, il soggetto è in grado “autonomamente” di trovare lavoro, i cosiddetti *job ready*; b) necessità di un minimo percorso di assistenza; c) necessità di una assistenza continua e dedicata e d) necessità di una assistenza continua, dedicata e la collocazione è possibile solo con incentivi alle imprese.

²⁵ Molti servizi sono pagati (rimborsati) *a processo*, cioè sono svincolati dai risultati con il rischio che si tratti di un rimborso troppo generoso verso gli operatori privati. Altri *a collocazione*, così alcune agenzie hanno trattato persone che sarebbero state assunte comunque incamerando subito i soldi sicuri della dote. Da un lato si è ampliato al massimo i soggetti che fanno intermediazione e dall'altro si sono strette le maglie dell'erogazione dei contributi, per evitare comportamenti opportunistici.

²⁶ La collega Simona Tenaglia osserva che «poiché nel disegnare la nuova *social card* si è pensato di integrare tutti i servizi esistenti nel territorio, si può immaginare di mettere in rete *servizi sociali* e *SPI* e realizzare un'unica presa in carico dell'utente dove le attività vengono coordinate al fine di far uscire l'individuo dalla sua condizione di vulnerabilità, qualunque sia».

²⁷ La Commissione Europea (2013) sostiene *Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, attraverso il programma FSE del 2014-2020*, al fine di affrontare la crisi economica in atto e il cambiamento demografico previsto nei prossimi decenni. Dunque l'approccio (ad esempio in Horizon 2020) muta: gli *investimenti sociali* passano da essere visti come un *welfare generoso e parassita* a rappresentare una *strategia difensiva* dal rischio di disagio. Così si enfatizza la prevenzione piuttosto che la cura, la manutenzione piuttosto che la riparazione del capitale umano, l'investire, fin dai primi anni di vita, in azioni di correzione poco costose piuttosto che onerose in *terapie d'urto*. Si ribadisce che i costi sostenuti oggi dalla collettività per (buoni) servizi sociali corrispondono ad un risparmio nel futuro, rappresentando un ottimo investimento.

²⁸ Al di là delle categorie protette, per cui la collocazione lavorativa spontanea non avverrebbe luogo, si dovrebbe capire cosa sia più opportuno (ed equo) tra concentrare le poche risorse sulle persone con capitale umano maggiore (comunque un merito individuale) o minore e, inevitabilmente, con minori possibilità occupazionali. Il rischio è un forte “spiazzamento”.

Il senso di giustizia sociale e il sentimento di equità, immediatamente, ci pongono a parteggiare per gli ultimi, quelli con maggiori problemi ma, con le poche risorse che ci sono, talvolta paiono “vittorie di Pirro”. Dare per qualche mese un *vantaggio competitivo* (dote, sgravio, incentivo) rischia di essere effimero perché, senza soluzione di continuità, si presenteranno nuove emergenze che richiederanno nuovi trattamenti preferenziali, che saranno concorrenti dei precedenti, oltre che distorsivo dell’equilibrio spontaneo di mercato e della concorrenza (aspetti di equità potrebbero in tal senso essere sollevati). Un *loop* che potrebbe portare il sistema al cortocircuito. Infatti, equità e merito sono in equilibrio precario: per cui non se ne può salvaguardare una a scapito dell’altro.

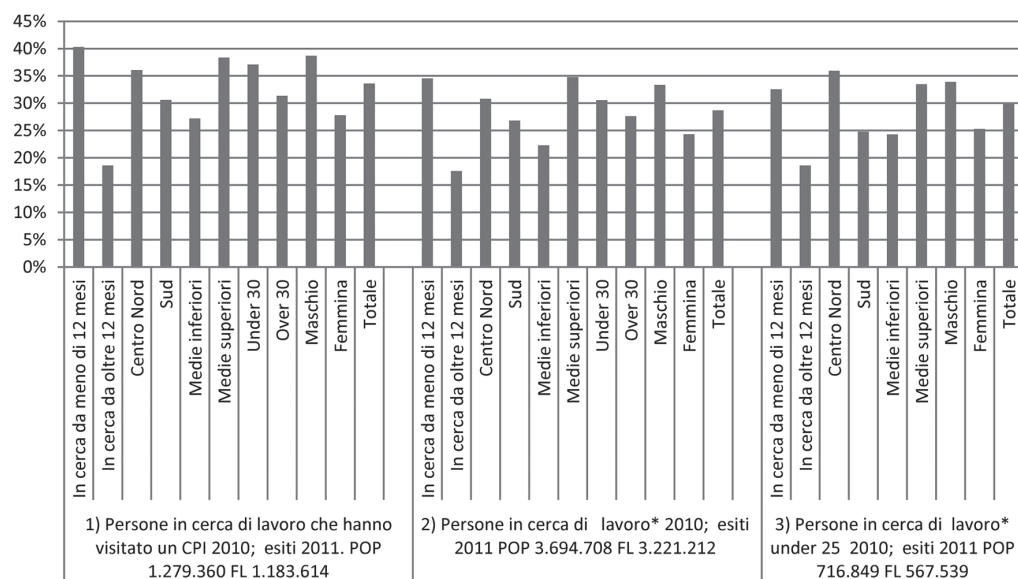
Il computo del “rischio di vulnerabilità” non è banale. Grazie al panel ISFOL Plus, con rispondenti diretti, si può fare qualche ipotesi sotto la forma di scenario. Partendo dalle transizioni riferite al periodo 2010-11, infatti, possiamo vedere quali siano le popolazioni teoriche. Lo strumento per la profilazione dev’essere agile, dunque, viste le finalità prettamente operative, non si è presentato un modello econometrico. Per l’analisi è stato condotto anche con un esercizio di stima (presentato in Mandrone, Radicchia, Spizzichino, 2014) di un modello multinomiale (probit) longitudinale (panel) al fine di identificare gli effetti marginali delle singole variabili di controllo sulle probabilità di trovare occupazione, ottenendo risultati in linea con le analisi descrittive qui illustrate. Pertanto, tenendo conto che l’operatore dei CPI avrà bisogno di uno schema agile e semplificato per classificare e profilare gli utenti abbiamo preferito ricorrere ad una visualizzazione più semplice, molto simile agli strumenti di cui disporranno gli operatori.

Nella FIG. 5 si sono seguite le persone in cerca di lavoro nel 2010 nel loro percorso di collocazione lavorativa, verificando nel 2011 che tipo di esiti si erano ottenuti. Per costruire più scenari si sono selezionate: 1. persone in cerca nel 2010 che avevano visitato un CPI nei 12 mesi precedenti; 2. tutte le persone in cerca senza distinzioni e 3. le persone in cerca che nel 2010 avevano meno di 25 anni. Questi aggregati hanno dimensioni volutamente diverse, sia in termini di occupati che di persone in cerca, con l’intento di rappresentare le utenze *minime* e *massime* che il sistema dei SPI si potrebbe trovare a fronteggiare. In termini operativi questa proiezione non dovrebbe essere molto dissimile da quelle che, a livello territoriale, i CPI dovrebbero produrre per consentirgli di prepararsi meglio all’utenza potenziale, sia per tipologia di trattamento da erogare che per quantità da trattare. Gli istogrammi mostrano l’esito positivo della transizione: un’occupazione. Questi rapporti sono una *frequenza relativa* interpretabile come la probabilità di occupazione nel periodo (in scuro su tutta la popolazione, in chiaro sugli attivi). Tanto più bassa è questa probabilità, tanto maggiore è la vulnerabilità e, al crescere dei fattori di vulnerabilità specifici cui si è esposti, aumenta la *priorità* del soggetto.

Nel dettaglio, nella FIG. 5 (1), ogni anno i *disoccupati che si recano presso un CPI* sono oltre 1,2 milioni. Di questi il 33% trova nel periodo un impiego. Hanno performance migliori i disoccupati di breve periodo, i residenti nel Centro Nord, chi ha istruzione superiore, gli under 30 e gli uomini. Nella FIG. 5 (2), le dinamiche delle *persone in cerca*, su una dimensione maggiore, riflettono le precedenti tendenze. I soggetti potenzialmente trattabili sono quasi 3,7 milioni di persone nel periodo di osservazione (2010-11): di questi trovavano impiego poco più di un milione, mentre oltre 2 milioni rimanevano in cerca di lavoro. La lettura longitudinale mostra che la probabilità media di trovare un impiego è del 29%, a fronte del 34% di quelli che si sono rivolti ad un SPI, dimostrando così che un superiore attivismo paga. Nella FIG. 5 (3), le persone in cerca under 25 rappresentano il *core* della YG e per questo catalizzano le maggiori attenzioni. Non sono molti, in termini assoluti poco oltre le 700.000 unità, tuttavia il *cliché* non cambia: il genere maschile, l’istruzione

superiore, il risiedere al Centro Nord, cercare lavoro da meno di 12 mesi consentono una più facile e tempestiva collocazione lavorativa.

Figura 5. *Sinistri profili*: persone in cerca nel 2010, esiti 2011



Fonte: panel ISFOL Plus (2010-11).

Va ribadito come ci sia una forte componente “aleatoria” nella lettura panel. Infatti, gli esiti attesi sono probabilità di transizione, in cui l’eterogeneità degli individui gioca un peso rilevante: non vanno, pertanto, intese come previsioni occupazionali ma come scenari, confinati entro limiti di attendibilità campionaria.

Questo inciso pare opportuno vista l’introduzione di condizionamenti all’erogazione di servizi in funzione di parametri statisticamente determinati, ridefinendo i termini del campo di applicazione dei diritti. Cioè si passa da principi generali ad un dettaglio molto fine, prossimo all’individuo. Ciò, seppur dovuto alle risorse limitate, introduce una visione del diritto soggettivo variabile – per così dire uno *Stato quantico*²⁹ – che non mancherà di alimentare il dibattito per gli effetti che questi schemi possono comportare.

6. CONCLUSIONI

L’insieme degli interventi della YG non può essere una “isola ferdinandea” che *appare e scompare* tra i codici. Una sorta di *temporary welfare*, un po’ di *stato sociale*, per evitare eccessive tensioni sociali. Al contrario la raccomandazione europea si deve intendere, da oggi agli anni a

²⁹ Si veda Mandrone (2014).

venire, sia come un contenitore di tutele, garanzie e diritti, sia alla stregua di un partner che si prende cura dei *giovani* senza più perderli di vista, per l'appunto, facendosene carico.

Si sono illustrate nell'articolo le tendenze principali nell'intermediazione (prima la fase di *searching* e poi quella di *matching*) e nelle transizioni (esiti nella forza lavoro e nell'occupazione). Quello che emerge è una ricomposizione peggiorativa delle quantità e delle qualità dell'occupazione. Le tendenze che emergono nel tempo – si sono scelte periodi temporali precisi in funzione delle norme che li hanno caratterizzati – sono evidenti: aumenta l'intermediazione informale e diminuisce l'occupazione standard.

Il diaframma tra occupazione e non occupazione è ormai sottilissimo e molti occupati, assai precari ed economicamente fragili, potrebbero richiedere servizi non dissimili da disoccupati *tout court*³⁰. È importante, quindi, sfatare il luogo comune che l'orientamento, la formazione e i vari servizi dei CPI servano solo a coloro che sono senza lavoro. Qualsiasi contratto, con la facilità con cui si chiude una fabbrica o un ufficio, è una garanzia relativa. Nessuna stagione della vita è al riparo da improvvisi rovesci. Tenere alta la propria occupabilità è un'esigenza costante nel tempo e multiforme, perché oggi ci si può sentire vulnerabili su un aspetto (magari sul versante della formazione) e domani su un altro (i diritti, le tutele, la pensione). Tuttavia efficienti e moderni SPI, pur necessari, non saranno mai sufficienti in assenza di una sostenuta domanda di lavoro (in particolare qualificata), di un mercato palese (l'informale sottrae più di un terzo delle opportunità) e di una maggior premialità (affinché l'istruzione renda)³¹.

Di conseguenza, anche sul versante delle transizioni nella forza lavoro e nell'occupazione, il ruolo dei SPI va riempito di contenuti, funzioni e capacità d'intervento. L'orientamento normativo negli ultimi anni, va ricordato, è stato costante nella direzione di liberare sempre più da vincoli stringenti il rapporto di lavoro, pare quindi irragionevole attendersi che dia ai SPI mandato per intervenire attivamente su queste relazioni. Visto il viatico fatto di lavori *a-tipici* sempre meno retribuiti, con scarsa contribuzione previdenziale e modesta crescita professionale, quale ruolo attivo possa avere il sistema dei SPI non è facile immaginarlo.

Ormai, il sistema delle politiche attive, ed in particolare il suo braccio operativo, la rete di SPI è davanti ad una scelta di campo: innovare il “processo” o il “prodotto” (o entrambi). In altre parole: cambiare quello che si fa o farlo diversamente. Detto che la dotazione di risorse economiche ed umane attuale è inadeguata a svolgere sia una funzione che l'altra, ancora poco o nulla si è detto del “nuovo prodotto”, sull'attività di sostegno, indirizzo, orientamento, innovazione e finanziamento del lavoratore, di tutti quelli che a vario titolo pensano di meritare le attenzioni, le cure, dei SPI. Non si tradisca lo spirito della riforma: innovando solo il “processo” si sta facendo un *passo indietro* – un *SMS* o un'*e-mail* al posto delle lettere di chiamata –, ma il “prodotto” resta sostanzialmente quello, il servizio non cambia, e non si realizza l'auspicio comunitario che vuole *migliori servizi e nuove funzioni*.

³⁰ In controtendenza, si tende a sottostimare la rilevanza dei NEET, un fenomeno prettamente statistico, frutto delle definizioni Eurostat che creano aggregazioni *di risulta*. Più importante appare superare il concetto di “*status esclusivo*”, si pensi ad “un giovane che studia, lavora part-time e cerca lavoro, simultaneamente”.

³¹ Schematicamente: abbiamo una domanda di lavoro modesta, in parte irregolare (nero) e in parte informale (parenti e conoscenti). Dove si va ad agire? Sulla parte, minoritaria, di intermediazione formale, con nuovi attori (agenzie private) che forniranno servizi (formazione, orientamento ecc.) ma non intermediazione, ovvero l'occupazione. Negli altri paesi le agenzie svolgono il ruolo di *broker lavorativo*, che si occupa di trovare opportunità lavorative da far svolgere ai suoi clienti in cambio di una commissione. Questo *negozio* non c'è. Quindi usare soldi pubblici per offrire servizi che non determineranno occupazione è assai rischioso e potrebbe risultare inefficace. Ciò fa calare sulla *logica della bilateralità* una luce sinistra, che sa di spartizione. I sindacati hanno forse perso la propria *vis polemica* a difesa dei lavoratori, più interessati ai servizi da erogare.

La GG indicava un nuovo mandato per gli SPI relativamente agli utenti, sia quelli con problemi lavorativi che senza, perché nessuno sarà immune da difficoltà nel corso della sua vita attiva. Devono diventare uno strumento da consultare – un *tool* di navigazione tra istruzione, formazione e lavoro –, quindi vanno intesi come un partner di tutta la vita attiva, potremmo dire *Long Life PES* (*presa in carico* permanente da parte degli SPI). Si propone l'idea per cui l'individuo debba avere un partner che lo aiuti a trovare la via giusta nella vita attiva. Questo rapporto deve iniziare quando il cittadino è ancora a scuola (scelte scolastiche e transizioni scuola-lavoro), deve continuare nella fase di posizionamento nel mercato (intermediazione e ricerca) e poi in quella di consolidamento (contrattazione e carriera) e mantenimento (formazione continua) della sua appetibilità lavorativa. In buona sostanza, va introdotta la figura del “referente lavorativo” che, come un *medico condotto*, magari non risolve il problema, non trova la cura, ma ti indirizza, ti prescrive gli esami, ragiona con te su quali possono essere le cause del problema e, così facendo, iniziate a trovare insieme la soluzione. Un tutor, un coach che ti segue negli anni, nelle transizioni (scuola-lavoro, lavoro-lavoro, lavoro-disoccupazione o pensione), nella evoluzione occupazionale (carriera, rientro dalla maternità) o nei problemi (diritti, maternità, retribuzioni, salubrità ecc.). Il suo ruolo si concluderà con la modulazione dell'impegno lavorativo precedente il ritiro dal lavoro e contribuirà pure a sostenere la partecipazione di determinati target “speciali” della popolazione (si pensi alle donne, ai disabili, agli stranieri) e all'effettiva fruizione di tutele e diritti (salubrità, maternità, malattia, retribuzioni, orari).

Sul versante della meccanica dell'accreditamento è importante – quale che sia il *driver* – prevedere un sistema di *feedback* da parte degli utenti, di chi li assume e di valutatori indipendenti che determini un *ranking* degli operatori, per garantire la qualità alta e uniforme dei CPI, delle agenzie private, degli istituti di formazione e d'orientamento ovvero delle politiche attive. Ciò va integrato con una valutazione d'impatto, ovvero di come le risorse impiegate abbiano migliorato le performance delle persone coinvolte. È perciò indispensabile, per capire l'efficacia degli interventi, una seria analisi degli effetti e un'affidabile valutazione delle misure, per evitare che le risorse vadano disperse o usate per la gestione del sistema.

Da alcuni decenni, i problemi da fronteggiare sono più scorie del passato che errori del presente. Pertanto, pur consci dell'importanza di cogliere l'opportunità di sviluppare nuove istituzioni per il lavoro efficienti, non si può dimenticare la storia recente, le indicazioni precise date in questi anni, contrarie a questo nuovo corso, frutto di una visione che riteneva un valore minimizzare il ruolo del pubblico, un disegno perseguito nello specifico depotenziando i SPI in termini finanziari e di personale, in un quadro normativo incerto, con un'irrisolta concorrenza tra legislazione nazionale e regionale e una congiuntura esposta sia ad una perdurante crisi economica sia alla concomitante crisi finanziaria dello Stato. La GG, al di là di qualsiasi giudizio sulle modalità di realizzazione della politica, è stata disegnata d'urgenza, probabilmente senza un'analisi *ex ante* adeguata. Molti dei presupposti dell'intervento non sussistevano, tuttavia si è scelto di vararli ugualmente. Perché? Ancora una volta, appellandosi all'urgenza, ci si è affidati alle sensibilità e indicazioni di chi ha condotto il sistema in direzione opposta a quanto suggerito proprio dalla YG, piuttosto che farsi guidare pragmaticamente da evidenze empiriche e valutazioni indipendenti.

La GG, opportunamente, è costantemente monitorata dal ministero del Lavoro che pubblica mensilmente gli indicatori del “Piano di attuazione Italiano della GG” (www.garanziegiovani.gov.it/Monitoraggio). Ovviamente accanto a questo monitoraggio è possibile (e necessario) fare una valutazione del trattamento erogato, una rendicontazione

della spesa, un'analisi dell'impatto che la GG ha avuto, sia a livello di target (età, genere, istruzione) che di territorio (regione) al fine di ottenere un quadro il più possibile attendibile degli effetti conseguiti. Una lettura tempestiva dei dati³² dovrebbe consentire un *set-up* continuo di come si sta realizzando la GG ed eventualmente apportare le opportune correzioni. Per questa attività il MLPS viene affiancato da altri enti (ISFOL³³, ISTAT, INPS), agenzie (Italia Lavoro, agenzie regionali) e università per avere la metodologia più opportuna e la trasparenza maggiore dei risultati.

Infine, andrebbe anche considerato se l'ennesimo intervento sull'offerta di lavoro sia realmente la priorità, visto quale argine ha rappresentato contro la crisi un lavoro sempre più flessibile, precario, discontinuo, sottopagato, di cattiva qualità? È giunto il tempo di ripensare al sistema produttivo, che da un lato è *inefficiente* (attività obsolete, dimensioni modeste, management mediocre) e dallo altro esposto a *concorrenza sleale* (lavoro nero, credito, importazioni basso costo, giustizia e burocrazia). Per prima cosa vanno invertiti i termini della questione: spostando la flessibilità *dal lavoratore al lavoro*, modificando l'erogazione della prestazione, non il rapporto di lavoro. Segmentare gli individui è stato un errore che pagheremo a lungo.

Il rischio che si intravede è una *ulteriore ansa* nella palude provocata dalla frana del Titolo v della Costituzione³⁴. Il calendario delle riforme sarà nevralgico. Le Regioni e lo Stato devono avere rapporti improntati alla sussidiarietà, per cui, laddove uno non riesce a garantire buoni servizi, l'altro, sulla base di automatismi, interviene³⁵. Comunque questi nuovi *servizi per il lavoro* – pubblici, privati o misti; erogati da un sistema unico federale o totalmente locale piuttosto che da un'Agenzia nazionale³⁶ – dovranno essere

³² Gli indicatori sono conformi alla direttiva della CE (art. 5 e all. 1 e 2 del Regolamento UE n. 1304/2013) ed evadono esigenze conoscitive legate alle specifiche strategie nazionali. Gli indicatori sono suddivisi in: 1. di realizzazione/output; 2. di copertura; 3. di risultato immediato; 4. di risultato di lungo periodo; 5. anticipatori di performance. Sono misurati sia come stock sia come flusso. Si definiscono *beneficiari potenziali* coloro che potranno essere coinvolti nelle misure della GG e si distinguono in a) registrati; b) iscritti o presi in carico; c) destinatari. Mentre per *partecipanti* si intendono gli individui coinvolti a vario titolo. Il monitoraggio è dinamico, quindi registra i momenti in cui avviene la GG attraverso la data 1. di registrazione; 2. di iscrizione; 3. di offerta; 4. di inizio (il servizio viene erogato) e 5. di fine (il servizio si conclude).

³³ Il MLPS (D.D. 1658/14) ha affidato all'ISFOL "Il monitoraggio e la valutazione del Piano GG in Italia" per il periodo 2014-18. Il progetto ha 4 linee di intervento: 1. valutazione del processo di implementazione dei piani regionali di attuazione; 2. monitoraggio dei servizi erogati, delle misure di attivazione e dei destinatari degli interventi; 3. valutazione dell'efficacia e dell'impatto degli interventi; 4. analisi dell'effetto della GG in un'ottica macroeconomica e comparativa. Inoltre, su richiesta del MLPS, un modulo *ad hoc* sulla GG verrà inserito nell'indagine ISFOL Plus (2015).

³⁴ Leonardi (2013) sostiene che vada risolto il nodo della "competenza concorrente" tra Stato e Regioni sulle politiche del lavoro. Benini (2013) aggiunge: «[...] pur di fronte al dramma di una disoccupazione sempre maggiore, le nostre Istituzioni si dilungano in un balletto "tattico" teso a ribadire [...] le tanto preziose autonomie che hanno comportato un sistema di servizi al lavoro nel suo complesso deficitario, inefficace, a volte imbarazzante. Non si vuol negare che alcune Regioni abbiano ben gestito le deleghe in materie di lavoro e di formazione ma è disarmante che, a fronte di situazioni di "non funzionamento", si faccia ostruzionismo e si osteggino standard nazionali, per provare ad offrire davvero le stesse opportunità ad ogni cittadino. Fare dello YG un *programma nazionale* non significa farne un *programma statale*. Vuol dire avere regole condivise, per garantire a tutti i giovani, di oggi e di domani, la stessa qualità di servizio».

³⁵ Il contrasto è paradossale: da un lato pare antistorico togliere ai territori la gestione dell'erogazione dei servizi di prossimità, dall'altro appare antieconomico (e iniquo) continuare ad accettare che certi territori abbiano pessimi servizi.

³⁶ Marocco (2014) osserva: «Le numerose iniziative volte alla istituzione di una Agenzia nazionale in materia di politiche del lavoro, da ultimo quella dell'Esecutivo in carica, sembrano attribuire una *virtù salvifica* a questo istituto». In attesa di una riforma del Titolo v della Costituzione, che risolva l'incerta ripartizione della potestà legislativa in materia di politiche del lavoro, la costituzione di una Agenzia pare funzionale ad una maggiore incisività dell'azione del governo e alla possibilità di operare una azione di riequilibrio a favore dei territori più depressi, secondo il principio di sussidiarietà. L'Agenzia Nazionale, scavalcando di fatto le Province e i suoi uffici (i CPI), dovrebbe occuparsi delle funzioni operative, concentrando presso un unico ufficio l'erogazione dell'ASPI, la gestione di programmi di politica attiva e il controllo della disponibilità del disoccupato. Immediatamente le Regioni hanno reclamato, ovviamente, per sé quelle competenze.

necessariamente alimentati con informazioni precise e tempestive (si veda il D.L. del 2013, n. 76, relativo alla banca dati sulle politiche attive e passive) e la loro azione dovrà essere monitorata da un soggetto indipendente, magari espressione del mondo della ricerca – sulla falsariga del modello francese, dove Pôle Emploi convive con CEREQ e CNAM, o tedesco, in cui l'Agenzia federale convive con Bibb ed Iab – che valuti l'efficacia dei trattamenti erogati e il rispetto delle finalità previste.

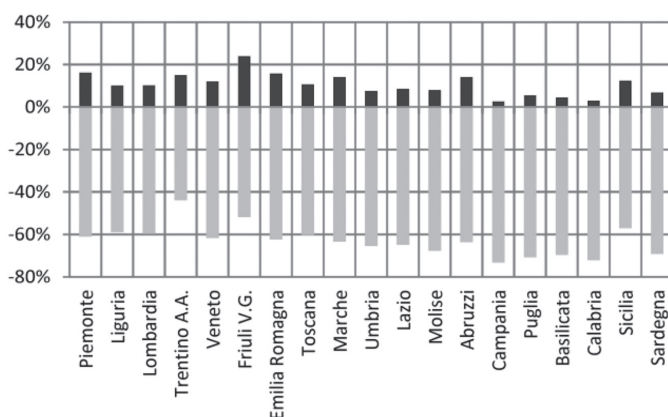
Preoccupa la crescita delle rendite d'appartenenza: alla famiglia, al territorio o ad una generazione nella buona collocazione lavorativa. Pertanto, in termini propositivi, sul fronte dell'intertransizione, sarebbe più utile contrastare l'intermediazione informale che crea inefficienze, distorsioni e la compressione enorme del nostro mercato del lavoro. Ciò si potrebbe realizzare condizionando gli incentivi e i contributi alle *vacancies* piuttosto che al lavoratore, alle assunzioni palesi, alle selezioni pubbliche, magari in collaborazione con i CPI (come garante). Ciò rappresenterebbe una misura più strutturale, equa ed incisiva di altre.

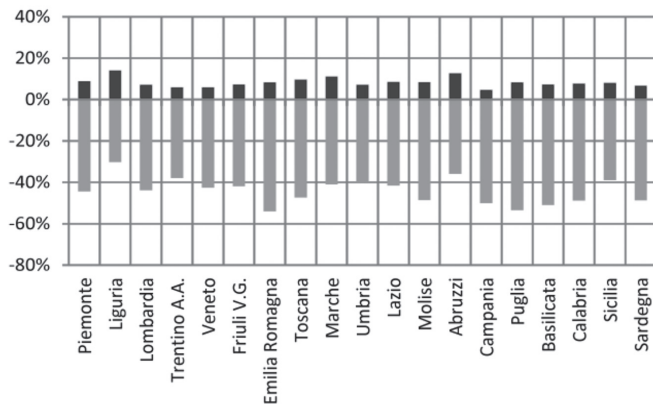
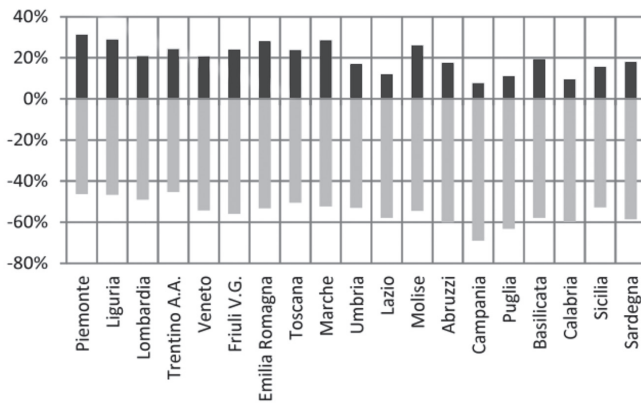
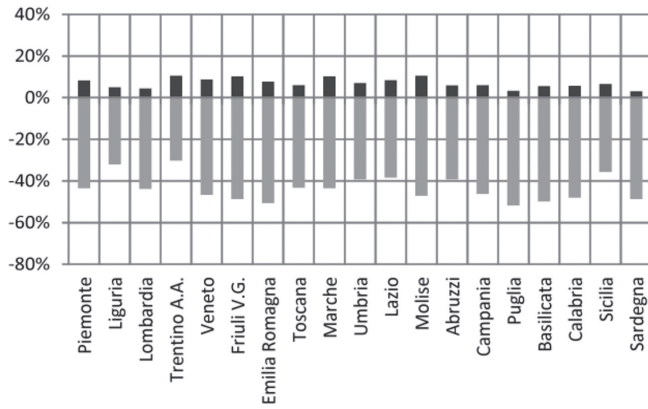
La metamorfosi dei SPI, iniziata nel 2000, da *vecchio e polveroso* “ufficio di collocamento” all'attuale “centro multi servizi per la promozione dell'intermediazione” al prossimo “*player* delle transizioni occupazionali degli individui” è una sorta di ricostruzione del precipitato dei vari governi succedutisi in questi vent'anni. Evidenti sono le frenate, le accelerazioni e le svolte repentine; appare comprensibile il generale malessere e il disorientamento che ciò ha provocato negli addetti e negli utenti. *Speriamo che la strada brutta sia alle spalle.*

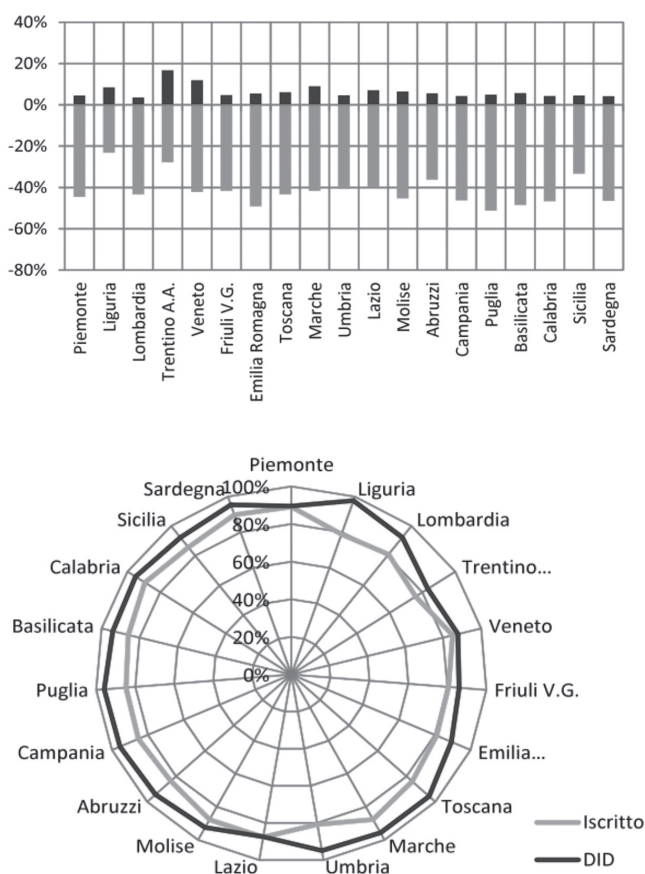
APPENDICE

Il primo grafico della FIG. A1 indica la capacità collocativa, mentre i grafici dal 2 al 5 illustrano alcuni servizi che i CPI, ai sensi della riforma del 2000, dovrebbero erogare in maniera uniforme (e elevata), i cosiddetti Livelli essenziali delle prestazioni (LEP). L'ultimo mostra gli iscritti al CPI e la DID (Dichiarazione di immediata disponibilità) da parte dei cittadini.

Figura A1. SPI, Servizi richiesti per Regione: erogati (valori positivi) e non erogati (valori negativi), lavoro, formazione, informazione, orientamento, stage, iscrizione e DID







Fonte: ISFOL Plus (2011).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BARBIERI G., GENNARI P., SESTITO P. (2001), *Do Public Employment Services help people in finding a job? An evaluation of the Italian Case*, "Rivista di Statistica Ufficiale", 3, pp. 177-217.
- BENINI R. (2013), *Occupazione giovanile: salviamo lo Youth Guarantee*, Workmag, in mag.workcoffee.it/?p=2711.
- BERGAMANTE F., MAROCCO M. (2014), *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Occasional Paper ISFOL.
- BOERI T., GARIBALDI P. (2007), *Il testo unico del contratto unico*, "Lavoce.info", in <http://tinyurl.com/n4z6fes>.
- CALIENDO M., KÜNN S., SCHMIDL R. (2011), *Fighting youth unemployment: The effects of active labor market policies*, IZA Discussion Paper, n. 6222.
- CANTALUPI M., CAPPI R., FORTE G. (2009), *Esperienze regionali di valutazione delle performance dei Servizi per l'Impiego*, in M. Cantalupi, M. Demurtas, *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, il Mulino, Bologna, pp. 215-39.
- CHIOZZA A., MAROCCO M. (2011), *Servizi privati per il lavoro: i dati del monitoraggio*, "Osservatorio ISFOL", 1, pp. 101-18, in <http://tinyurl.com/o8ktcd2>.

- COMMISSIONE EUROPEA (2013), *Comunicazione della Commissione europea al Parlamento*, COM (2013) 83 final.
- CORSETTI G., MANDRONE E., SPIZZICHINO A. (2014), *L'indagine ISFOL Plus*, "Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica", LXVIII, 3-4, luglio-dicembre.
- CNEL (2013), *Giovani, occupazione e servizi per l'impiego*, CNEL, Roma, in <http://tinyurl.com/nv6q976>.
- D'ONOFRIO M. (2012), *Interazioni, dinamiche e reti di servizi per il lavoro: evidenze da tre casi-studio*, "Bollettino Adapt", 10, in <http://tinyurl.com/ohydeof>.
- DE MINICIS M., MAROCCO M. (2013), *Il sistema integrato dei servizi al lavoro in Italia*, "CNOS", 1, pp. 133-49.
- DRAGHI M. (2009), *Lezione Onorato Castellino: i motivi dell'assicurazione sociale: intervento del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi*, Moncalieri, in <http://goo.gl/2TWxw5>.
- EUROSTAT (2011), *Statistiche sul mercato del lavoro*, in http://europa.eu/publications/statistics/index_it.htm.
- GIUBILEO F., PASTORE F. (2013), *Quale futuro per i centri per l'impiego*, in www.lavoce.info.
- ICHINO P. (2013), *Come valorizzare i CPI per mezzo del contratto di ricollocazione*, Link, Manpower, dicembre.
- ISFOL (2013a), *Garanzia Giovani*, ISFOL, Roma, 4 dicembre, in <http://tinyurl.com/oe3prye>.
- ID. (2013b), *Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 14. Rapporto sulla formazione continua: annualità 2012-2013*, ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, in <http://tinyurl.com/pfvc7ku>.
- ID. (2013c), *Garanzia per i giovani. La Raccomandazione del Consiglio europeo per rilanciare l'occupazione giovanile*, Roma, in <http://isfoloa.isfol.it/handle/123456789/602>.
- LEONARDI M. (2013), *Le riforme del lavoro ostaggio del Titolo v*, Workmag, in <http://mag.workcoffee.it/?p=2869>.
- MANDRONE E. (2011), *La ricerca di Lavoro in Italia*, "Politica Economica", 1, pp. 86-124.
- ID. (2013), *Le pietre d'inciampo della Garanzia Giovani*, marzo, in www.neodemosis.it.
- ID. (2014), *Lo Stato Quantico*, in www.nelmerito.it.
- MANDRONE E., COLOMBO D. (2014), *Efficienza fisica e produttività in età avanzata*, in www.nelmerito.it.
- MANDRONE E., MAROCCO M. (2012), *La variante italiana della flessibilità*, Isfol Research Paper, 1, ISFOL, Roma.
- MANDRONE E., RADICCHIA R. (2012), *Indagine Plus – Il mondo del lavoro tra forma e sostanza – Terza annualità*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- IDD. (2011), *La ricerca di lavoro: i canali di intermediazione e i CPI*, Studi ISFOL, 2, Roma.
- MANDRONE E., RADICCHIA D., SPIZZICHINO S. (2014), *Intertransizione: intermediazione e transizione lavorativa*, "Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica", LXVIII, 3-4, luglio-dicembre.
- MAROCCO M. (2013), *Youth Guarantee e Servizi per l'impiego*, "Bollettino Adapt", in <http://tinyurl.com/qj9gp3a>.
- ID. (2014), *Uno spettro si aggira per il mercato del lavoro: l'agenzia nazionale per l'occupazione*, "nelmerito.it".
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2013), *Indagine sui servizi per l'impiego 2013: rapporto di monitoraggio*, in <http://goo.gl/Iiidx7>.
- ID., *Programma italiano sulla Garanzia Giovani per il 2014-2020*, in <http://tinyurl.com/qxgj726>.
- OLIVERI L. (2012), *Obiettivi velleitari per i Servizi per l'impiego*, "Lavoce.info", 29 agosto, in <http://tinyurl.com/pd3hnxr>.
- ID. (2014), *Se la Youth Guarantee non è una vera svolta*, "Lavoce.info", 29 maggio.
- OSSERVATORIO SUL MERCATO DEL LAVORO DELLA PROVINCIA DI TORINO (2014), *Non chiamatelo collocamento*.
- PASTORE F. (2013), *The European Youth Guarantee: An Italian perspective*, "Social Europe Journal".
- REYNERI E. (2014), *Una via bassa alla decrescita dell'occupazione*, "Etica&Economia", 10.
- REYNERI E., PINTALDI F. (2013), *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, il Mulino, Bologna.
- RICCI A., DAMIANI M., POMPEI F. (2011), *Temporary job protection and productivity growth in EU economies*, MPRA, MPRA Paper, n. 29698, in <http://tinyurl.com/o2z6com>.
- RIZZINI C. L. (2014), *The European youth guarantee: What viability for southern members states? Evidence from Italy*, Working Paper Centro Einaudi di Torino, wEL 1.
- TANCIONI M. (2012), *Vacancies as employment predictor: Dynamic proprieties of the series*, in E. Mandrone, *Job vacancies in the italian labour market: the new ISFOL help wanted time series*, ISFOL-Ediguida.
- VARESI P. A. (2008), *Forme di lavoro non-standard e Servizi per l'impiego*, "Il Sole24Ore"-ANCL Regione Lombardia, in <http://tinyurl.com/opf5ntj>.
- ID. (2014), *Gli incentivi all'occupazione. La Garanzia per i giovani e le politiche attive*, Enciclopedia Treccani, in http://www.treccani.it/enciclopedia/gli-incentivi-all-occupazione-la-garanzia-per-i-giovani-e-le-politiche-attive_%28Il_Libro_dell%27anno_del_Diritto%29/.
- WALWEI U. (1998), *Performance evaluation of PES*, ILO, Geneve.
- ZANABONI S. (2013), *Youth Guarantee e centri per l'impiego: lavori in corso?*, in <http://www.workmagazine.it>.