



**Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici
per l'impiego in Italia e all'estero**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Giorgio Alleva**

**11^a Commissione "Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale"
del Senato della Repubblica**

Roma, 18 luglio 2018

Indice

1. Introduzione	5
2. Servizi pubblici per l'impiego e politiche attive del lavoro in Europa	6
3. Canali di ricerca di lavoro ed esiti occupazionali: il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego in Italia	7
4. Il potenziamento dell'offerta pubblica di informazioni statistiche sul lavoro	11

Allegati:

Tavole statistiche

1. Introduzione

Nel corso del dibattito sul decreto legislativo di attuazione della delega prevista dalla legge n. 183 del 10 dicembre 2014 (il cosiddetto Jobs Act) in materia di servizi per il lavoro e politiche attive (AG 177), l'Istat aveva già messo in luce – in un'audizione resa a codesta Commissione – il ruolo limitato che i centri per l'impiego svolgono nell'attività di ricerca di un'occupazione e la necessità di costruire una rete di servizi efficiente, capace di promuovere percorsi di formazione, orientamento e riqualificazione dei lavoratori sul territorio.¹

Il sistema dei servizi e delle politiche del lavoro è stato del resto messo a dura prova dalla crisi economica. E allo stesso tempo, le profonde trasformazioni in atto nel mercato del lavoro – indotte dai processi di digitalizzazione delle imprese, dalla frammentazione dei processi produttivi, dallo sviluppo di nuove forme di attività economica e nuove professioni – richiedono oggi di investire in sistemi di protezione, formazione e accompagnamento, non solo nelle fasi critiche della perdita di lavoro, ma lungo l'intero arco della vita professionale di un individuo.²

Il miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego rappresenta dunque una condizione necessaria per garantire una maggiore efficienza nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro e, al contempo, una leva su cui agire per migliorare i processi di inclusione.

Si tratta, più in generale, di rispondere alle sfide poste dal mercato del lavoro con una visione coerente di raccordo fra sistema dell'istruzione, formazione nelle imprese e ammodernamento del sistema produttivo, aspetti su cui

¹ <https://www.istat.it/it/files//2015/07/A-Audizione-Senato-della-Repubblica-8-luglio-2015.pdf>.

² Il sistema nazionale dei servizi per il lavoro è il prodotto di un percorso regolatorio ventennale (D.Lgs. 276 del 2003, legge 92 del 2012, D.Lgs. 150 del 2015) che ha spostato progressivamente l'attenzione dal collocamento diretto all'erogazione di servizi per l'occupabilità, vale a dire l'orientamento, l'informazione, il posizionamento sul mercato e la riqualificazione dell'individuo. Il sistema ora comprende la presa in carico dell'utenza, l'organizzazione dei Centri per l'impiego e l'allargamento ai soggetti privati accreditati. A completamento del sistema è stata istituita l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (D.Lgs. n. 150 del 2015) che ha il compito di coordinare la rete dei servizi.

l'Istat è più volte tornato nel corso dell'ultimo anno.³

In questa audizione metteremo in luce dapprima il sotto-finanziamento del sistema dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e il minore utilizzo dei canali formali istituzionali nella ricerca di lavoro (centri per l'impiego, agenzie interinali, concorsi) rispetto a quanto osservato nel resto d'Europa.

Presenteremo successivamente un quadro informativo sull'utilizzo dei servizi da parte dei cittadini, sia rispetto all'effettiva intermediazione dei centri per l'impiego, sia agli esiti dei diversi canali di ricerca, utilizzando i dati della Rilevazione sulle forze di lavoro.⁴

Infine, illustreremo brevemente alcune attività che l'Istat, in collaborazione con altre istituzioni, sta svolgendo per potenziare l'informazione statistica sul mercato del lavoro.

2. Servizi pubblici per l'impiego e politiche attive del lavoro in Europa

A partire dalla fine degli anni Novanta, le politiche attive per il mercato del lavoro hanno assunto un ruolo sempre più centrale nelle agende dei Paesi dell'Unione europea. Il loro coordinamento e finanziamento è stato tuttavia eterogeneo tra i Paesi.

I dati Eurostat evidenziano infatti differenze significative nella quota di spesa destinata alle politiche attive del lavoro in termini di Pil: nel 2015, l'Italia, con lo 0,42%, si colloca in una posizione intermedia tra Francia (0,75) e Germania (0,27), poco al di sotto della Spagna (0,45).

Guardando, invece, al finanziamento dei "servizi per il mercato del lavoro", all'interno dei quali rientrano le spese specificamente destinate ai servizi pubblici per l'impiego, il divario italiano rispetto agli altri principali Paesi

³ Istat (2018), Rapporto sulla competitività dei settori produttivi (<https://www.istat.it/storage/settori-produttivi/2018/Rapporto-competitivita-2018.pdf>); Istat (2018), Rapporto sulla conoscenza (<https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/conoscenza2018/Rapportoconoscenza2018.pdf>).

Si veda anche l'audizione del Presidente dell'Istat alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato in merito all'"Attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" (<https://www.istat.it/it/archivio/219529>).

⁴ Si tenga conto che la qualità del processo di ricerca, in quanto percorso di per sé complesso, è il risultato dell'interazione fra diversi fattori, tra cui il quadro istituzionale di riferimento, la famiglia e il territorio d'appartenenza (il mercato del lavoro "locale"), le condizioni del mercato al momento della ricerca o il tipo di occupazione richiesto. I dati aggregati che qui presentiamo rappresentano tuttavia un utile punto di partenza per l'analisi dell'effettiva capacità di intermediazione offerta dai servizi dell'impiego, delle persone che vi si rivolgono e dei motivi per cui lo trovano utile.

europei appare marcato: nel 2015 la spesa in percentuale del Pil risultava in Italia pari allo 0,04%, rispetto allo 0,36 della Germania, allo 0,25 della Francia e allo 0,14 della Spagna. In termini di spesa per disoccupato e forze lavoro potenziali⁵, si va dai circa 3.700 euro pro-capite spesi dalla Germania, ai 1.300 della Francia, ai 250 della Spagna, ai 100 dell'Italia.

Alle modeste risorse pubbliche investite, corrisponde anche un minore ricorso da parte dei cittadini ai canali formali istituzionali di ricerca di lavoro. I dati della Rilevazione sulle forze di lavoro, comparabili a livello europeo, mostrano che negli altri paesi europei i centri pubblici per l'impiego hanno spesso un peso significativamente più elevato di quanto accade in Italia. Nel 2017, nel mese precedente l'intervista, ha contattato i centri il 45,2% dei disoccupati nell'Ue, il 74,5% in Germania, il 58,1% in Francia, il 25,2% in Spagna, il 25,4% in Italia. Per i Centri privati questi valori sono pari al 21,8% per l'Ue, 12,5% per la Germania, 34,5% per la Francia, 28,6% per la Spagna e 14,7% per l'Italia.

3. Canali di ricerca di lavoro ed esiti occupazionali: il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego in Italia

Come si cerca lavoro

La Rilevazione sulle forze di lavoro raccoglie su base continua informazioni sulle strategie di ricerca di lavoro, consentendo di analizzarle in funzione delle caratteristiche socio-economiche e demografiche degli individui.

Nella media del 2017 le persone in cerca di lavoro hanno svolto in media 3,5 azioni di ricerca di un'occupazione nel corso del mese precedente l'intervista. Tale intensità risulta maggiore nelle regioni del Nord (3,9 azioni), rispetto a quelle del Centro (3,5) e del Mezzogiorno (3,1). È inoltre mediamente più alta fra i giovani (3,7 azioni, che diventano 4,2 nel Nord), e in generale fra chi ha un titolo di studio più elevato (4 azioni per i laureati).

La ricerca di lavoro è stata prevalentemente affidata a canali di natura informale: l'87,3% delle persone in cerca di lavoro si è rivolto a parenti, amici e conoscenti, un valore in aumento rispetto a quello registrato prima della crisi (81,2% nel 2007).

⁵ Si tratta delle persone di età compresa fra i 15 e i 74 anni che non hanno cercato un lavoro nelle ultime quattro settimane (sono quindi inattivi) ma risultano subito (entro due settimane) disponibili a lavorare (oppure che hanno cercato nelle ultime quattro settimane ma non sono disponibili ad iniziare subito a lavorare).

Tale percentuale è superiore nel Mezzogiorno (88,7%) e fra gli uomini (88,9% rispetto all'85,6% delle donne); aumenta al crescere dell'età (90,1% per gli ultracinquantenni) ed è maggiore per gli stranieri (91,0% rispetto all'86,8% degli italiani); infine, diminuisce al crescere del titolo di studio (73,8% per chi è laureato).

Altre azioni di ricerca frequentemente adottate dalle persone in cerca di un lavoro sono l'invio di un *curriculum vitae* (70,3%) e la consultazione di Internet (59,8%).

L'azione di intermediazione richiesta ai Centri pubblici per l'impiego (Cpi) risulta invece contenuta. Nel 2017 vi si è rivolto in media circa un quarto delle persone in cerca di lavoro (24,2%).⁶ Il ricorso ai Cpi è cresciuto durante la crisi (fino a toccare il 31,6% nel 2012), per poi ridiscendere negli anni successivi.

I contatti sono relativamente più frequenti nelle regioni del Nord (30,3% delle persone in cerca rispetto al 19,2% del Mezzogiorno), fra gli uomini (25,4% rispetto al 22,7% delle donne) e nelle fasce di età superiore ai 50 anni (26,2% rispetto al 23,3% dei giovani fra i 15 e i 34 anni). Si rivolgono ai Cpi soprattutto le persone con titolo di studio intermedio: la quota è pari al 25% fra i diplomati rispetto al 21,7% delle persone con almeno la laurea.

Le differenze territoriali si ampliano significativamente quando si esamina il ricorso alle Agenzie di intermediazione diverse dai Cpi. Sul totale delle persone alla ricerca di un lavoro, la quota di chi afferma di essersi rivolto a un'Agenzia di questo tipo nel corso del 2017 è pari al 15,5%. Tale percentuale va dal 29,2% del Nord, al 14,1 del Centro fino al 7,9 nel Mezzogiorno.

Se allarghiamo l'orizzonte temporale all'intero anno precedente l'intervista e prendiamo in considerazione, oltre alle persone dichiaratamente alla ricerca di un'occupazione, anche le forze di lavoro potenziali, si osserva che in Italia, nel 2017, poco meno di un terzo (31,6%) delle persone che sono disponibili a lavorare dichiara di aver avuto almeno un contatto con un Cpi: si tratta, in particolare, del 42,5% dei disoccupati e del 21,6% degli inattivi più vicini al mercato del lavoro.

Fra i disoccupati, i contatti maggiori sono avvenuti nelle regioni del Nord (49,0%); la percentuale è relativamente più alta fra gli uomini (43,9% rispetto

⁶ Il dato italiano pubblicato da Eurostat differisce lievemente da quello riportato dall'Istat in quanto include anche chi ha contattato i Centri per l'impiego attraverso Internet.

al 40,8% delle donne), gli ultracinquantenni (45,5%) e i possessori di un titolo di studio intermedio (44,9% per chi ha conseguito un diploma di scuola secondaria superiore, rispetto al 38,7% di chi è in possesso di laurea).

Fra le forze di lavoro potenziali i contatti avvengono soprattutto nelle regioni del Centro (28,5%) e del Nord (25,5%), mentre restano molto al di sotto della media nazionale nel Mezzogiorno (18,6%). Anche in questo caso a rivolgersi ai Centri sono soprattutto gli uomini (26,2% rispetto al 18,3% delle donne) e chi è in possesso di un titolo di studio secondario superiore (23,6%); a differenza dei disoccupati, la fascia di età maggiormente interessata è quella intermedia (35-49 anni: 22,1%).

Nel 2017 il motivo più frequente per cui le persone in cerca di un lavoro e le forze di lavoro potenziali si sono rivolte ai Cpi è stato “verificare l’esistenza di opportunità di lavoro” (43,2%), seguito, nell’ordine, da “rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro” (34,2%), “confermare lo stato di disoccupazione” (30,2%) e, a notevole distanza, “isciversi” (11,1%). Solo il 4,7% (5,0% per le sole forze di lavoro potenziali) afferma di averlo fatto per “consulenza o orientamento” e solo lo 0,6% per “compilare un test attitudinale”.

Si rivolgono maggiormente ai Cpi nel 2017 soprattutto gli ex-occupati (27,1%) e gli inattivi che avevano avuto nel passato qualche esperienza lavorativa (23,5%). La percentuale di contatti con i Cpi risulta invece più bassa (19,5%) per le persone alla ricerca del primo lavoro.

Sempre nel 2017, i contatti hanno riguardato in misura relativamente maggiore le persone alla ricerca di un lavoro da meno di 12 mesi (28,8%) rispetto ai disoccupati di più lunga durata (21,6%).

Nel nostro Paese le reti informali (familiari, amici, vicini di casa, membri di associazioni e altri conoscenti, ma anche contatti relativi alla propria esperienza di lavoro) rivestono dunque un ruolo importante nell’intermediazione della ricerca di un lavoro: tra le diverse azioni che i disoccupati dichiarano di avere svolto nelle quattro settimane precedenti l’intervista, quella di coinvolgere parenti, amici o conoscenti è, come si è visto, quella prevalente. Occorre considerare, però, che questa forma di attivazione rappresenta spesso solo una delle forme di interazione, in un percorso in cui si mettono in campo anche azioni di ricerca formali,

all'interno di strategie più o meno complesse.⁷ Solo un quinto dei disoccupati si rivolge a un unico canale, che è prevalentemente quello informale. La strategia di ricerca più articolata, che vede l'utilizzo congiunto di canali formali (sia istituzionali, come il ricorso ai centri per l'impiego, sia non istituzionali, come l'utilizzo di Internet o l'invio di CV) e informali è attuata invece da oltre tre disoccupati su dieci e in particolare dai giovani; sull'utilizzo di questa strategia sono molto ampie le differenze territoriali: nel Mezzogiorno questa propensione riguarda meno di un disoccupato su quattro.⁸

Come si trova lavoro

La Rilevazione sulle forze di lavoro raccoglie anche informazioni sui canali di ricerca che, a giudizio di chi ha trovato lavoro, si sono rivelati più utili per trovare l'attuale occupazione. In particolare, l'analisi riguarda le persone occupate al momento dell'intervista che dichiarano di non esserlo state l'anno precedente.⁹

Con riferimento all'anno 2017, i dati confermano come il canale di ricerca più proficuo per trovare lavoro resti il contatto con amici e parenti (40,7%, che sale al 44,0% nelle regioni del Centro, al 50,3% fra le persone che hanno conseguito al massimo la licenza media e al 57,6% fra gli stranieri). Segue, seppure a distanza significativa, l'essersi rivolto direttamente al datore di lavoro (17,4%), una strategia che sembrerebbe premiare soprattutto chi è in possesso di un titolo di studio relativamente più elevato (19,0% di chi ha un diploma di scuola superiore rispetto al 15,5% di chi ha al massimo la licenza media).

In questo contesto, il ricorso al Cpi è stato ritenuto utile solamente dal 2,4%

⁷ Si veda il capitolo 2 del Rapporto Annuale Istat sulla situazione del Paese 2018 (<https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/capitolo2.pdf>) in cui viene discusso il ruolo delle reti formali e informali nel mercato del lavoro.

⁸ I dati della Rilevazione sulle forze di lavoro appaiono in linea con quanto rilevato dall'Istat nel 2014 presso le imprese, all'interno del modulo ad hoc su "Flussi di entrata e tipologie contrattuali" dell'Indagine sui climi di fiducia. I canali più informali (candidati conosciuti personalmente dal titolare, segnalazioni di amici e parenti, curricula ricevuti dall'azienda) sono stati rilevati come le modalità di selezione complessivamente più frequenti per le imprese di qualunque settore di attività economica e dimensione, con percentuali di imprese che dichiaravano di averne fatto uso spesso superiori al 70%. Il ricorso a canali informali tendeva comunque a diminuire all'aumentare della dimensione d'impresa. All'opposto, per tutte le classi dimensionali e i settori di attività economica, il ricorso ad agenzie del lavoro pubbliche si confermava la modalità meno frequente di selezione del personale (tra l'8% relativo alle piccole imprese del commercio al 29% delle grandi imprese della manifattura).

⁹ Tra le persone occupate nel 2017, ma che dichiaravano di non esserlo nel 2016, il 53,8% risultava dipendente a tempo determinato, il 28,3% a tempo indeterminato e il 17,9% indipendente.

degli intervistati, confermando un ruolo estremamente marginale per il successo delle azioni di ricerca di lavoro. Tale quota scende ulteriormente all'1,8% nelle regioni del Nord, mentre è più elevata nel Mezzogiorno (2,8%) e al Centro (3,0%).

Il ricorso ai servizi offerti dalle Agenzie di intermediazione diverse dai Cpi sembra invece associato a risultati relativamente migliori: la quota di nuovi occupati che li ha ritenuti utili per la ricerca dell'attuale lavoro sale infatti al 5,2%, e diventa l'8,5 nelle regioni settentrionali. L'utilità di tali Agenzie viene riportata soprattutto dagli occupati più giovani (6,2% fra chi ha meno di 35 anni) e tra chi ha conseguito un diploma di scuola secondaria superiore (5,9%), meno da chi ha completato anche l'università (3,7%).

Un'indagine *ad hoc* condotta nel 2016 in Italia e negli altri paesi dell'Ue sui giovani di età compresa fra i 15 e i 34 anni conferma il limitato ricorso ai Cpi. In particolare, con riferimento ai giovani che sono stati assunti nel corso dell'anno come lavoratori alle dipendenze, in Italia solo l'1,7% ha indicato i Cpi come utili per trovare l'occupazione attuale, rispetto ad una media del 4% nell'insieme dell'Unione europea. In Germania la percentuale di giovani che ha utilizzato i Cpi per trovare lavoro si attestava nel 2016 al 4,1%, ma saliva al 9,1% per i giovani con più basso titolo di studio. In Francia, i Cpi sono stati utilizzati dal 7% dei giovani che hanno trovato lavoro nel corso dell'anno, senza differenze significative rispetto al titolo di studio posseduto.

4. Il potenziamento dell'offerta pubblica di informazioni statistiche sul lavoro

Nel 2015 l'Istat ha promosso uno specifico Accordo quadro tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inps e Inail, successivamente allargato anche all'Anpal, finalizzato a produrre informazioni armonizzate, complementari e coerenti sulla struttura e sulla dinamica del mercato del lavoro in Italia e a implementare un Sistema informativo statistico condiviso.

L'obiettivo era valorizzare correntemente la ricchezza delle diverse fonti sull'occupazione – amministrative e statistiche – per rispondere alla crescente domanda di una lettura integrata del mercato del lavoro e colmare gli eventuali *data gap*, attraverso la realizzazione e diffusione di prodotti a cadenza trimestrale e annuale. Il principale valore aggiunto dello sforzo di cooperazione e integrazione è dato dall'utilizzo di definizioni armonizzate e confrontabili, dall'adozione di campi di osservazione analoghi, in un ambito

tradizionalmente caratterizzato da un'elevata frammentazione dell'informazione, dalla valorizzazione dei punti di forza delle diverse fonti.

L'Accordo ha già prodotto alcuni importanti risultati.

Da dicembre 2016 viene regolarmente diffuso nei mesi di marzo, giugno, settembre e dicembre un comunicato congiunto "La Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione" che contiene nuovi indicatori, oltre ad alcune statistiche già esistenti e diffuse dalle singole istituzioni¹⁰. Si segnala in particolare il trattamento statistico effettuato sui dati di flusso delle Comunicazioni obbligatorie al fine di renderli più comparabili con i dati di stock dell'Istat. Ulteriori miglioramenti alla Nota trimestrale sono previsti per la fine del 2018.

A dicembre 2017 è stato diffuso il primo Rapporto annuale congiunto "Il mercato del lavoro: verso una lettura integrata"¹¹ che documenta lo sforzo di integrazione delle fonti che, seppure ad uno stadio ancora iniziale, ha permesso avanzamenti conoscitivi importanti fornendo al Paese una base empirica e analitica utile allo sviluppo del dibattito pubblico su temi rilevanti inerenti il lavoro. Il positivo riscontro dei media e degli utilizzatori ha confermato l'intuizione che una lettura integrata del mercato del lavoro possa migliorare in misura significativa la capacità di analisi di aspetti strutturali e dinamici di grande rilevanza per la vita sociale ed economica del Paese. Il prossimo rapporto sarà diffuso nell'autunno 2018.

L'obiettivo più ambizioso dell'Accordo, il Sistema informativo statistico sul lavoro (Sisl), è in fase di progettazione congiunta a partire dalla identificazione delle diverse e nuove esigenze informative espresse dagli utilizzatori e dall'acquisizione e studio delle diverse banche dati coinvolte.

Coerentemente con lo sviluppo del sistema dei registri Istat e, in particolare, del Registro tematico del lavoro, è in corso il complesso lavoro di analisi delle fonti, condivisione delle classificazioni e definizioni, sperimentazione dell'acquisizione e integrazione degli archivi di tutte le istituzioni coinvolte per realizzare un sistema che, pur se collocato all'interno dell'Istituto nazionale di statistica, sarà accessibile a tutte le istituzioni e al mondo della ricerca. La realizzazione del Sisl costituirà a regime lo strumento principale per rispondere in modo condiviso alle sfide conoscitive sui temi del lavoro.

¹⁰Dal 2018, per evitare inopportune sovrapposizioni, si è deciso di coordinare anche il calendario di diffusione delle comunicazioni periodiche congiunturali di tutte le istituzioni coinvolte sui temi del lavoro.

¹¹ <https://www.istat.it/it/archivio/213888>.