



Unione europea
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE



RAPPORTO DI MONITORAGGIO SUI SERVIZI PER IL LAVORO 2015

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

L'ISFOL, Ente nazionale di ricerca, opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale. Sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'ISFOL svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione, fornendo supporto tecnico-scientifico ai Ministeri, al Parlamento, alle Regioni, agli Enti locali e alle altre istituzioni, sulle politiche e sui sistemi della formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in materia di mercato del lavoro e inclusione sociale. Fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni europee. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.

Commissario straordinario: Stefano Sacchi
Direttore generale: Paola Nicastro

Riferimenti
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. + 39 06854471
Web: www.isfol.it



DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE

ISFOL

RAPPORTO DI
MONITORAGGIO SUI
SERVIZI PER IL LAVORO
2015

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

ISBN 978-88- 543-0106-1

Il rapporto raccoglie i risultati dell'Attività *Analisi della struttura e dei modelli dei servizi al lavoro a livello regionale e analisi della struttura dei Centri per l'impiego e dei modelli di erogazione dei servizi*, prevista dal Progetto *Monitoraggio dei servizi dell'impiego* nell'ambito delle attività della Struttura Lavoro e professioni e del Piano di attività Isfol 2015, finanziato dal PON 2014-2020 (Asse Occupazione, Priorità di investimento 8 vii) del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

La rilevazione, promossa dalla Direzione generale per le Politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, è avvenuta attraverso una *dashboard* predisposta dalla Direzione generale dei Sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica e della comunicazione, accessibile dal portale *Cliclavoro*, tra agosto e novembre 2015.

Gruppo di lavoro Isfol:

Guido Baronio, Annamaria D'Alessio, Mafalda D'Onofrio, Massimo De Minicis, Roberta Fefè, Ivana Guzzo, Nicola Lettieri, Antonietta Maiorano, Manuel Marocco, Salvatore Marsiglia, Luca Mattei, Rosario Murdica, Daniela Parrella, Giovanna Rossi, Giuliana Tesauro, Gabriella Titomanlio.

Testo a cura di *Mafalda D'Onofrio*

Sono autori del volume: *Guido Baronio* (capp. 2 e 4), *Massimo De Minicis* (par. 3.2), *Mafalda D'Onofrio* (par. 3.1), *Roberta Fefè* (par. 3.2), *Giovanna Linfante* (cap. 5), *Manuel Marocco* (cap. 1), *Catia Mastracci* (cap. 6), *Luca Mattei* (par. 3.3), *Rosario Murdica* (par. 3.3), *Silvana Porcari* (cap. 5)

Elaborazioni statistiche di Guido Baronio e Luca Mattei

Si ringrazia il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per le Politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione per i contributi di Marinella Colucci e Catia Mastracci (Ufficio di coordinamento nazionale EURES) e per il supporto di Iolanda Guttadauro alla realizzazione della rilevazione di monitoraggio tramite *Cliclavoro*.

Testo chiuso a febbraio 2016

Pubblicato ad aprile 2016

Alcuni diritti riservati [2016] [ISFOL].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN 978-88-543-0106-1

Indice

Introduzione	7
1. La nuova governance delle politiche attive del lavoro.....	13
2. Il monitoraggio dei Centri per l'impiego.....	21
2.1 Personale.....	22
2.2 Lo stock di utenza registrata presso i CPI.....	30
2.3 Il flusso di utenza dei CPI.....	36
3. Accreditamento e servizi al lavoro.....	43
3.1 La tipologia dei servizi accreditabili.....	47
3.2 I soggetti destinatari, i requisiti e le procedure dell'accREDITamento.....	49
3.3 I sistemi di monitoraggio e Valutazione per il controllo delle performance e della qualità dei servizi degli operatori accreditati.....	57
4. I soggetti privati nei sistemi dei servizi per il lavoro regionali. Un primo censimento.....	61
4.1 I soggetti accreditati e le loro unità operative.....	62
5. La Garanzia Giovani: primi passi verso un nuovo modello di attuazione delle politiche attive del lavoro.....	69
5.1 Garanzia Giovani: principali dati di monitoraggio.....	72
5.2 Tempi di attesa.....	75
5.3 Presi in carico, avviati e profilazione per tipologia di operatore.....	77
6. EURES e la riforma in atto.....	83
6.1 La rete EURES in Italia.....	85
6.1.1 La composizione.....	85
6.1.2 Le finalità per il 2014.....	86
6.2 Il monitoraggio delle attività EURES 2014.....	90
6.2.1 La rilevazione mensile dell'Ufficio di coordinamento europeo.....	90
6.2.2 I principali esiti.....	91

ALLEGATI	103
La scheda di rilevazione del Monitoraggio CPI.....	103
Consulenti EURES per Regione (2014).....	106
Questionario mensile (on-line) per i Consulenti EURES	108
Catalogo dei servizi EURES (EURES Charter 8/5/2014)	110
Bibliografia	115

Introduzione

Il Rapporto di monitoraggio sui Servizi per il lavoro 2015 sintetizza le evidenze emerse dalle attività di ricerca, condotte dall'Isfol, finalizzate a monitorare e valutare lo stato di implementazione e avanzamento organizzativo e funzionale dei servizi per il lavoro, al fine di costruire una mappatura dei modelli in essere – compresi quelli che integrano gli operatori pubblici e privati – tenendo conto dell'evoluzione del sistema nazionale, attualmente in corso.

A completamento del quadro, sono presenti due contributi esterni all'indagine, ma complementari al tema trattato: un approfondimento sull'esperienza del Programma Garanzia Giovani, dell'impatto che ha avuto sulle strategie di *governance* regionali e di attuazione e sui risultati ottenuti; e una sintesi delle innovazioni strategiche che hanno riguardato il servizio EURES, trasformandolo da mero strumento di trasparenza e scambio di informazioni a servizio fortemente orientato ai risultati del collocamento (*matching*) e dell'assunzione (*placement*) internazionale.

L'Indagine sui servizi per il lavoro è stata realizzata in un momento di profonde riforme e innovazioni legislative che, durante l'ultimo biennio, hanno caratterizzato la materia dei servizi per il lavoro e le politiche attive.

Nell'intento di fornire un'analisi del contesto in cui tali riforme si sono inserite, occorre partire dallo scenario europeo e dall'impatto che i numerosi interventi, nell'ambito della strategia di Europa 2020 e delle politiche per l'occupazione dell'Unione europea, hanno avuto a livello nazionale.

In primo luogo, la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 relativa all'istituzione di "Garanzia per i giovani", ha costituito una forte risposta europea alla profonda crisi occupazionale giovanile degli ultimi anni. La gestione a livello nazionale della "Garanzia per i giovani" è stata realizzata tramite il Programma operativo nazionale occupazione giovani (PON IOG) - approvato dalla Commissione europea in data 11 luglio 2014, di cui il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è autorità di gestione, mentre le Regioni sono organismi intermedi.

Il confronto costante con le Regioni, finalizzato alla definizione dei contenuti e delle modalità di attuazione del Programma, ha avuto lo scopo prioritario di stabilire la *governance* gestionale complessiva del programma e i relativi compiti del livello centrale e regionale.

Il modello adottato per la Garanzia Giovani, considerato come un vero e proprio "laboratorio sperimentale" nella gestione dei servizi e misure di politica attiva del lavoro, ha consentito l'introduzione di una serie di importanti novità nel processo di gestione degli interventi, puntando a mantenere un ruolo chiave dei servizi pubblici per il lavoro. Si segnala, in particolare: l'introduzione di un *profiling* statistico e olistico dei giovani partecipanti; il principio del pagamento delle prestazioni agli operatori autorizzati e accreditati a risultato conseguito, differenziando, peraltro, le remunerazioni sulla base del livello di svantaggio del giovane; la costruzione di un sistema di monitoraggio *in itinere* ed *ex post* della partecipazione dei risultati e delle spese sostenute, quale prima sperimentazione della banca dati delle politiche attive e passive del lavoro prevista dalla legge; lo scambio dei dati relativi in cooperazione applicativa con i sistemi informatici regionali.

Sempre in tema di input ricevuti dall'Europa, occorre menzionare le Raccomandazioni specifiche Paese del 2014 (raccomandazione del Consiglio dell'08 luglio 2014) e del 2015 (raccomandazione del Consiglio del 14 luglio 2015). Tali raccomandazioni si inseriscono nell'ambito del ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche (cd. semestre europeo), nel corso del quale la Commissione effettua un'analisi dettagliata dei programmi di riforma degli Stati membri e rivolge, a ciascuno di essi, delle raccomandazioni per i successivi 12-18 mesi.

Sia per il 2014 sia per il 2015, le raccomandazioni ricevute dall'Italia hanno riguardato il settore dei servizi per il lavoro, evidenziando la necessità sia di potenziare il coordinamento e l'efficienza dei servizi pubblici per l'impiego in tutto il Paese, sia di rafforzare le politiche attive nel mercato del lavoro.

Particolarmente rilevante, inoltre, è la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su una cooperazione rafforzata tra i Servizi pubblici per l'impiego (SPI) del 15 maggio 2014, n. 573/2014/UE, che ha introdotto il processo di "apprendimento comparativo" (cd. *benchlearning*), volto alla creazione di un nesso sistematico e integrato tra le attività di valutazione comparativa e di apprendimento reciproco, vale a dire "*l'identificazione di buone prestazioni attraverso sistemi di valutazione comparativa basati su indicatori, compresi la raccolta dei dati, la convalida e il consolidamento dei dati e le valutazioni, con una metodologia appropriata, e l'utilizzo dei risultati per attività di apprendimento reciproco tangibili e basate su elementi concreti, compresi modelli di buone o migliori prassi*".

Nell'ambito di tale processo, è stata condotta in Italia, tra l'8 e il 10 luglio 2015, una visita di valutazione (cd. *benchlearning external assessment visit of the italian public employment services*) dei servizi pubblici italiani per l'impiego, a cui hanno partecipato funzionari della Commissione europea ed esperti provenienti dai servizi per l'impiego di altri Stati Membri (Ungheria e Belgio), i cui esiti hanno ispirato diverse raccomandazioni, utili per il miglioramento dei servizi per il lavoro e finalizzate principalmente ad accelerare le riforme legislative ed istituzionali in corso e a rendere chiara e trasparente la gestione del cambiamento:

- l'elaborazione di indicatori di performance, di processi di *target setting*, orientamento delle risorse ai target, nonché definizione di obiettivi condivisi tra Stato, Regioni e SPI, basati sull'analisi del mercato del lavoro;

- il sostegno finanziario ai servizi per il lavoro e delle politiche attive, attraverso risorse nazionali, oltre che europee;
- una maggiore sinergia tra politiche del lavoro tra Amministrazione Centrale e Regioni, con l'elaborazione di un pacchetto di regole standard comuni per l'erogazione dei servizi degli SPI, nonché per la raccolta dei dati e per l'attività di monitoraggio;
- un unico database per la raccolta dei dati relativi al numero dei disoccupati, alle misure e ai servizi di politica attiva realizzati e ai risultati raggiunti, quale utile strumento di valutazione per il decisore pubblico;
- l'elaborazione di strategie mirate ad un maggiore coinvolgimento dei datori di lavoro, delle imprese, delle camere di commercio e delle associazioni di categoria, al fine di colmare il gap relativo ad un *employers engagement*;
- il rafforzamento della condizionalità connessa all'erogazione dei servizi e delle misure di politica attiva;
- L'utilizzo di una metodologia di *profiling* (profilo personale di occupabilità) per tutti coloro che cercano lavoro, da collegare alle misure di politica attiva del lavoro;
- l'elaborazione di processi di *benchlearning* tra gli SPI, per condividere le buone prassi elaborate;
- la previsione di sistemi incentivanti per il personale degli SPI, sia su base individuale che di gruppo.

Quanto sopra brevemente descritto ha sicuramente rappresentato lo scenario di *background* per le recenti riforme relative alla materia dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, avviate con la legge 10 dicembre 2014, n. 183, recante "delega al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro" (cd. Jobs Act).

Il Governo è stato, difatti, delegato ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, allo scopo di garantire la fruizione dei livelli essenziali in materia di politica attiva del lavoro su tutto il territorio nazionale, nonché di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative.

In attuazione di tale delega, è stato adottato il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 recante "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183", che pone le basi per il rilancio del settore, al fine di costruire una *governance* multilivello per una strategia nazionale, con strumenti unitari, di attuazione e di monitoraggio, *in primis* mediante l'istituzione di un'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL).

Preliminare all'approvazione del decreto legislativo n. 150 del 2015, ed espressione di un forte spirito di leale collaborazione tra governo e regioni, è la sottoscrizione dell'Accordo quadro in materia di politiche attive per il lavoro del 30 luglio 2015, in cui le parti hanno concordato sull'esigenza che la fase di transizione dei prossimi an-

ni venga gestita di comune accordo, impegnandosi a garantire congiuntamente, per tutta la fase di transizione verso un diverso assetto delle competenze, la continuità di funzionamento dei Centri per l'impiego, quali *infrastruttura pubblica indispensabile per lo sviluppo delle politiche attive*. Il D.Lgs. 150 ha introdotto importanti novità: è stata, in primo luogo, istituita una Rete nazionale dei Servizi per le politiche del lavoro, coordinata dalla nuova Agenzia nazionale per le Politiche attive del lavoro (ANPAL) e formata dalle strutture regionali per le Politiche attive del lavoro, dall'Inps, dall'Inail, dalle Agenzie per il lavoro e dagli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione, dai fondi interprofessionali per la formazione continua e dai fondi bilaterali, da Italia Lavoro SpA, dall'Isfol (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori), nonché dal sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle università e dagli altri istituti di scuola secondaria di secondo grado.

Il Ministero del Lavoro fisserà linee di indirizzo triennali ed obiettivi annuali in materia di politiche attive e definirà i livelli minimi che le prestazioni devono avere su tutto il territorio nazionale.

Per garantire i livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro, Ministero del Lavoro, Regioni e Province autonome definiranno un Piano finalizzato all'erogazione delle politiche attive mediante l'utilizzo coordinato di fondi (nazionali, regionali e del Fondo sociale europeo). Allo stesso scopo il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali stipulerà, con ogni Regione e con le Province autonome, una convenzione per regolare i rapporti e gli obblighi concernenti la gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro.

Si prevede l'istituzione di un Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive del lavoro, unitamente ad un sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e il fascicolo elettronico del lavoratore.

All'istituzione del predetto Albo provvederà l'ANPAL e nello stesso verranno iscritte sia le agenzie per il lavoro accreditate su tutto il territorio nazionale sia le agenzie che intendono operare nel territorio delle regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento. L'obiettivo è quello di valorizzare le sinergie tra soggetti pubblici e privati e di rafforzare le capacità di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il Sistema informativo unitario mira ad una migliore gestione del mercato del lavoro e del monitoraggio delle prestazioni erogate e le informazioni ivi presenti costituiranno la base per la formazione del fascicolo elettronico del lavoratore, liberamente accessibile da parte degli interessati. Ci sarà anche un Albo nazionale degli enti accreditati a svolgere attività di formazione professionale e sarà realizzato un sistema informativo della formazione professionale. Vengono, inoltre, definiti i principi generali comuni in materia di politiche attive del lavoro, mediante l'individuazione dei relativi servizi e delle misure, nonché lo stato di disoccupazione, i contenuti del patto di servizio, un rafforzamento dei meccanismi di condizionalità e livelli essenziali delle prestazioni per i soggetti beneficiari di strumenti di sostegno al reddito, anche in costanza di rapporto di lavoro.

Particolare rilievo assume la nuova disciplina dell'assegno di ricollocazione, che interessa i precettori di NASpl, la cui durata della disoccupazione ecceda i quattro mesi,

una volta che sia stata effettuata la procedura di profilazione, tramite cui si intende offrire un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro.

Si riordina, infine, la normativa in materia di incentivi all'occupazione con la previsione della istituzione, presso l'ANPAL, di un Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione. Vengono definiti i principi generali di fruizione degli incentivi al fine di garantire un'omogenea applicazione e si provvede alla razionalizzazione e al rifinanziamento di quelli finalizzati a promuovere i contratti di apprendistato per la qualifica, il diploma e la specializzazione professionale, di alta formazione e ricerca e l'alternanza scuola lavoro.

Sempre nell'ottica di gestire congiuntamente tra governo e regioni il cambiamento in atto, qualche mese prima dell'approvazione definitiva del decreto legislativo n. 150, è stato adottato un altro importante provvedimento normativo, teso a fornire adeguati strumenti, anche finanziari, per la gestione della transizione delle funzioni delle province, alla luce della recente riforma prevista dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

Il decreto legge 19 giugno 2015 n. 78, convertito, con modifiche, dalla legge 6 agosto 2015 n. 125, prevede, difatti, all'art. 15, che allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le province autonome, definiscono, con accordo in Conferenza unificata, un piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego ai fini dell'erogazione delle politiche attive, mediante l'utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo sociale europeo e di quelli cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo sociale europeo, nel rispetto dei regolamenti dell'Unione europea in materia di fondi strutturali.

Per garantire i medesimi livelli essenziali attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, è inoltre previsto che il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali stipuli, con ogni Regione e con le Province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma. Nell'ambito delle convenzioni stipulate con le Regioni a statuto ordinario, le parti possono inoltre prevedere la possibilità di partecipazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali agli oneri di funzionamento dei servizi per l'impiego per gli anni 2015 e 2016. Per tale finalità, sono stati stanziati 140 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

Dal mese di novembre 2015 ad oggi, sono state sottoscritte più di dieci convenzioni con le regioni a statuto ordinario e, dall'analisi delle stesse, emerge chiaramente il comune intento ed impegno di procedere al rilancio, al miglioramento e alla riqualificazione dei servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale, nell'ambito del riordino delle funzioni e competenze in atto esercitate dalle province in materia di mercato del lavoro.

Nelle convenzioni, le parti regolano i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro, individuando le fun-

zioni svolte rispettivamente dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, dalle Regioni e dall'ANPAL, le modalità per la gestione del personale impiegato nei servizi per l'impiego, il quadro finanziario di riferimento, nonché la validità temporale delle convenzioni per le annualità 2015 e 2016, con impegno ad effettuare una verifica entro il 30 giugno 2016, per quanto riferibile all'annualità 2017.

Alla luce di quanto appena delineato, emerge che le informazioni contenute nel presente report costituiscono un valido punto di partenza per avere un quadro dei servizi per il lavoro in Italia, soprattutto e prima di tutto in vista delle sfide "implementative" delle riforme in atto, a cui sono chiamate a rispondere tutte le amministrazioni e gli *stakeholder* che, a vario titolo, operano nel mercato del lavoro. In un'ottica longitudinale e di servizio all'utenza, la *mission* è, quindi, creare un sistema efficiente che metta al centro "la persona", accompagnandola nel corso dell'intero arco di vita, formativa e lavorativa, e fornire sia un adeguato servizio di accompagnamento e di assistenza a chi cerca lavoro e a chi lo perde, sia un servizio di assistenza, altrettanto adeguato, ai datori di lavoro.

Marinella Colucci
Dirigente Divisione V
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
Direzione generale per le Politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione

1. La nuova governance delle politiche attive del lavoro

Il decreto legislativo n. 150 (d'ora innanzi Decreto) è intervenuto sulla *governance* delle Politiche attive del lavoro (PAL). Meritevolmente l'Esecutivo è intervenuto su questa materia. Purtroppo bisogna riconoscere che ha dovuto operare in assenza di una approfondita analisi dell'esperienza passata, analisi resa difficile dalla clamorosa mancanza di solidi dati nazionali su utenti ed effetti delle politiche attive, nonché sulle caratteristiche fondamentali delle stesse, oramai intraprese da un ventennio in Italia¹. L'azione di riforma si è pertanto incentrata sull'elemento del vecchio sistema che si può ritenere responsabile di questo *vacuum* informativo: l'assenza di una regia nazionale. Infatti, il disegno organizzativo adottato alla fine degli anni '90 (D.Lgs. n. 469/97) ha dato luogo ad una rete di erogazione delle PAL *acefala*: la Riforma Bassanini, e gli atti successivi, hanno tralasciato di chiarire nel dettaglio poteri e competenze del livello centrale, il Ministero del lavoro, poiché lo hanno dotato soltanto di un gracile e fumoso potere di indirizzo e coordinamento, che ha finito per influire negativamente sulla pur apprezzabile scelta del decentramento.

Pertanto, il nuovo modello organizzativo dovrebbe essere valutato nella chiara definizione del ruolo e delle funzioni di ciascun livello istituzionale, ed anche sulla presenza di reali meccanismi di raccolta dati, monitoraggio e valutazione, finalizzati ad intervenire *in itinere* ed *ex ante* ove la Rete di erogazione delle PAL non riesca a garantire, come richiede lo stesso Decreto, la "effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione".

Individuati gli attori della Rete il decreto n. 150 distribuisce funzioni e compiti, in particolare quelli di vigilanza e controllo della Rete stessa.

In primo luogo, sono fissate le competenze del Ministero del Lavoro, come detto, uno dei *punctum dolens* della precedente organizzazione delle istituzioni pubbliche di intervento sul mercato del lavoro. Secondo quanto era già previsto nell'ordinamento

¹ Un'ulteriore clamorosa mancanza è quella di risorse dedicate alla PAL. Infatti, le evidenze empiriche disponibili certificano, nel confronto comparato, questa scarsità, la quale ha determinato una fragilità complessiva della rete pubblica e privata di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, surclassata dai canali informali di ricerca di lavoro. Sia consentito rinviare in proposito a Bergamante, Marocco, 2014.

previgente, in virtù della generale potestà legislativa esclusiva statale in materia di diritti sociali, al Ministero spetta, innanzi tutto, il compito di fissare e verificare il rispetto dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) delle PAL da garantire su tutto il territorio nazionale. Rispetto al passato ciò che cambia è, invece, la metodologia con cui vengono fissati e verificati i LEP.

Ora, adottando strumenti tipici del cd. *management by objective* (MBO), utilizzati per verificare, in base a indicatori quantitativi misurabili, l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici, è previsto, come si è anticipato nel precedente paragrafo, che il Ministero del Lavoro, attraverso un decreto ministeriale da emanarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente, adotti un Piano triennale di programmazione delle PAL e un Piano annuale di fissazione degli obiettivi del periodo relativi a "riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro". Si tratta, appunto, di un documento che individua gli indicatori di risultato sulla base del quale misurare le prestazioni degli operatori della Rete: questi dovranno quindi svolgere attività finalizzate a ridurre la durata media della disoccupazione e, a tal fine, verranno individuati i tempi entro cui dovranno intervenire in favore della utenza e le quote di intermediazione da assicurare (la numerosità di disoccupati che hanno trovato un'occupazione grazie a questo canale di incontro tra domanda ed offerta). In tal modo, rispetto alla precedente disciplina (il D.Lgs. n. 181/2000) che si limitava a cristallizzare nella Legge i target, la tempistica di erogazione e le misure dedicate ai target fissati dalla Strategia europea per l'occupazione, ora, in maniera più evoluta, il sistema è dotato di una strumentazione agile e moderna; se non altro perché, a differenza di una legge di rango primario, è un atto amministrativo (un decreto).

Accanto a questi piani generali relativi agli indicatori di risultato, il D.Lgs. n. 150 prevede anche l'adozione di uno strumento per disciplinare e distribuire i servizi indispensabili per il raggiungimento di quei risultati. È infatti prevista la stipula tra Ministero e singola Regione di una "convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio". La scelta di uno strumento contrattuale per regolare i rapporti multilivello, sperimentato per la prima volta con gli ammortizzatori sociali in deroga e poi affinato con l'attuazione della Garanzia Giovani, lascia presumere che la regolazione ivi fissata, posti alcuni principi immodificabili, potrebbe essere modificata nel tempo – il contratto potrebbe essere cioè temporalmente delimitato – ma anche differenziato nel contenuto dispositivo: in altre parole, il Ministero potrebbe negoziare con la singola Regione obblighi gestionali di diverso tenore, adeguandoli, ad es., alla capacità della singola amministrazione.

In particolare lo stesso Decreto prevede che le convenzioni potranno modificare, in parte, i compiti ordinariamente «attribuiti» agli uffici di base regionali (i Centri per l'impiego). Infatti, i servizi specialistici avanzati (compreso il collocamento dei disabili e l'avviamento delle basse qualifiche)² potranno essere «attribuiti» ad altri soggetti,

² L'art. 18 del Decreto individua questi servizi. Rispetto alla precedente disciplina nazionale (D.Lgs. nn. 469/97 e 181/2000), non sono ricavabili molte novità, anche se appare più evoluta ed esauriente l'elencazione, per molti

mentre le funzioni i compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro restano comunque in mano agli uffici regionali. Le convenzioni, difatti, potranno disporre la cessione dei servizi specialistici, in tutto o in parte, all'ANPAL, ovvero agli operatori accreditati. In altre parole, i sottoscrittori delle convenzioni potranno concordare canali alternativi di erogazione dei servizi specialistici, prefigurando una Rete a geometria variabile, differenziata in via negoziale. Nel primo caso, mediante l'attribuzione dei compiti gestionali all'ANPAL di fatto, *risorge*, seppure diversamente configurata, l'ipotesi di un'Agenzia nazionale "forte": cioè con compiti di erogazione di servizi in favore dell'utenza. Nel secondo, si evidenzia un *fil rouge* che, come si vedrà, traspare in diversi punti della riforma: l'intento del Legislatore delegato di promuovere la creazione di un *quasi mercato* (vedi *infra*) nella gestione delle PAL.

Se i due strumenti appena ricordati sono ispirati al MBO (programmazione e verifica dei risultati degli attori che erogano servizi), altri compiti del Ministero, invece, sono di tipo tradizionale, gerarchico-burocratico, e rispondono alla finalità di regolare amministrativamente alcuni fondamentali elementi del sistema (ad es. definizione della congrua offerta di lavoro) e si intrecciano, in alcuni casi, con quelle spettanti all'ANPAL³.

Infine, al Dicastero del lavoro è attribuito anche un generale, e non meglio specificato, compito di "monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro". Questo compito è condiviso con quello *ad hoc* dell'ANPAL di "monitoraggio e valutazione sulla gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro", ma soprattutto con l'attribuzione all'Isfol di un veramente ampio compito di "studio, ricerca, monitoraggio e valutazione" delle politiche sociali in senso lato⁴. A quest'ultimo Istituto, ridimensionato, spetta anche la "verifica del raggiungimento degli obiettivi da parte dell'ANPAL". In altre parole, come in altri sistemi nazionali, all'Isfol, ente pubblico autonomo, sono attribuiti compiti di ricerca scientifica, che si estendono anche allo svolgimento di un'attività di supporto al Ministero del Lavoro per l'esercizio del potere di indirizzo e vigilanza dell'agenzia nazionale che si occupa di politiche attive.

Il principale attore della Rete delle PAL di livello nazionale è rappresentato dalla nuova Agenzia nazionale, l'ANPAL istituita a decorrere dal 1° gennaio 2016. Posto che la legge delega, anche in questa materia, imponeva una clausola di invarianza finanziaria, il nuovo ente è stato creato mediante "fusione per cessione" di due orga-

aspetti simile al portafoglio servizi previsto nell'ambito della Garanzia Giovani. Si tratta della cd. "presa in carico"; orientamento al lavoro; orientamento specialistico e individualizzato (compreso il bilancio delle competenze ed l'analisi dei fabbisogni formativi); orientamento all'autoimpiego e tutoraggio; avviamento ad attività di formazione; accompagnamento al lavoro; tirocini; incentivi alla mobilità territoriale; Lsu. Inedita è, invece, la previsione di «strumenti finalizzati alla conciliazione dei tempi di lavoro con gli obblighi di cura nei confronti di minori o di soggetti non autosufficienti».

³ Ad es. al Ministero del Lavoro spetta esprimere parere preventivo su circolari e altri atti interpretativi di norme di legge o regolamento emanate dall'ANPAL, nonché sulle modalità operative e sulla quantificazione dell'assegno di ricollocazione fissate dall'ANPAL.

⁴ Oggetto di "studio, ricerca, monitoraggio e valutazione" dell'Isfol sono, oltre alle politiche attive (formazione professionale, integrazione e inclusione sociale, misure di contrasto alla povertà, servizi per il lavoro), anche le politiche passive (spese per prestazioni connesse allo stato di disoccupazione), nonché il terzo settore, ma anche in generale le "politiche pubbliche che direttamente o indirettamente producono effetti sul mercato del lavoro".

nizzazioni: la Direzione generale per le Politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione del Ministero del Lavoro, che viene soppressa, e l'Isfol che, invece, *sopravvive*, ma cede alla agenzia risorse finanziarie, umane e strumentali.

Inoltre, l'ANPAL acquisisce il pieno controllo di Italia Lavoro spa, in virtù di due elementi: da un parte, il Presidente della prima acquisisce l'incarico di amministratore unico della seconda e, dall'altra, l'ANPAL subentra al Ministero dell'Economia nella titolarità delle azioni della società *in house*.

Nonostante la legge delega (L. n. 183/2014), con una formula comunque ambigua, prevedesse la «attribuzione all'Agenzia di competenze gestionali»⁵, tuttavia, il Decreto non assegna all'ANPAL funzioni operative direttamente rivolte all'utenza, ma funzioni di «coordinamento della gestione» di politiche affidate ad altri soggetti della Rete. Come già detto, infatti, a meno che non sia diversamente disposto nelle Convenzioni sottoscritte tra Ministero e Regioni, le competenze gestionali in materia di servizi per il lavoro e le PAL sono attribuite a queste ultime. Se ne deve ricavare che l'ANPAL sia chiamato a svolgere un ruolo di livello superiore, rispetto alla mera gestione dei servizi, ed in particolare di coordinamento e vigilanza della stessa Rete.

L'elenco delle funzioni e dei compiti dell'ANPAL conferma questo ruolo tecnico-operativo, per così dire, di secondo grado. Importante e primaria espressione di questa superiore posizione è, in particolare, il potere generale attribuito alla agenzia di intervento sostitutivo nei confronti delle Regioni in cui i LEP non siano rispettati, o vi sia il rischio di un loro mancato rispetto. Si tratta degli interventi cd. *in sussidiarietà*⁶ finalizzati a riallineare le amministrazioni bisognose ai LEP fissati a livello nazionale, proprio a garanzia di un esercizio del diritto al lavoro scevro da discriminazioni territoriali⁷.

Ulteriore espressione del ruolo di coordinamento di secondo livello attribuito all'ANPAL sono quelle previsioni del Decreto che dispongono un più spinto accentramento delle informazioni relative al mercato del lavoro e alle politiche attive, funzionale all'esercizio dello stesso potere di coordinamento.

In primo luogo, è affidata all'ANPAL la realizzazione (in cooperazione con Ministero, Regioni, Inps e Isfol) del «Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro», composto da un nodo di coordinamento nazionale e da nodi regionali, nonché dal «portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro», attraverso cui i cittadini accedono alla stessa Rete. Attraverso l'integrazione con altre preesistenti banche dati amministrative, le informazioni relative alla ge-

⁵ Cfr. art. 1, 4° co, lett. e, l. n. 183/2014.

⁶ Utilizzava questa terminologia il Piano nazionale di attuazione della Garanzia Giovani (per consultarlo vedi <http://goo.gl/36O4Lf>, prevedendo a tal fine l'intervento delle agenzie tecniche del Ministero (Italia Lavoro e Isfol).

⁷ Altre funzioni di supporto alla Rete sono attribuite all'agenzia. È questo il caso della «gestione dei programmi operativi nazionali nelle materie di competenza, nonché di progetti cofinanziati dai Fondi comunitari», ovvero ancora della gestione di programmi di reimpiego e ricollocazione in relazione a crisi di rilievo nazionale, nonché della vigilanza sui fondi di formazione interprofessionale e del potere di autorizzazione delle APL.

stione di servizi al lavoro, politiche attive⁸ e formazione professionale, contribuiscono a creare una sorta di *big data* delle componenti della *flexicurity* nazionale. In un unico *dataset* sono presenti, infatti, informazioni relative a flessibilità contrattuale (attraverso le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro su attivazioni, trasformazioni e cessazioni dei contratti di lavoro), ammortizzatori sociali (sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali) e, appunto, politiche attive.

In secondo luogo, con riguardo specifico alla formazione professionale, è prevista l'istituzione e la gestione, da parte dell'ANPAL, di un «Albo nazionale degli enti di formazione accreditati dalle regioni e province autonome», cui le Regioni dovranno conferire i relativi dati.

Infine, è prevista l'istituzione presso l'ANPAL del «Repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione», costituito da una serie di informazioni di monitoraggio⁹ comunicate preventivamente dalle Regioni in procinto di introdurre detti incentivi.

La costituzione e la gestione di un così ampio patrimonio informativo, come anticipato, è funzionale alla attribuzione all'ANPAL di una specifica attività di monitoraggio e valutazione in materia di «gestione delle politiche attive e i servizi per il lavoro nonché sui risultati conseguiti dai soggetti pubblici o privati accreditati a svolgere tali funzioni». In altre parole, l'Agenzia nazionale è chiamata a verificare il raggiungimento degli indicatori di risultato fissati dall'autorità di governo (il Ministero) mediante gli strumenti di MBO analizzati in precedenza, anche al fine di proporre, sulle base dei risultati della stessa attività di monitoraggio e valutazione, le opportune modifiche dei *target* e indicatori di risultato fissati dal Ministero¹⁰.

Proseguendo l'analisi della ripartizione delle funzioni assegnate agli attori della nuova Rete delle PAL, il Decreto stabilisce poi che alle Regioni spetta il compito di erogare i servizi al lavoro. In particolare si stabilisce che queste erogano il servizio *in house*, tramite cioè i propri uffici (i CPI), oppure possono decidere di ricorrere al mercato per un ampio spettro di queste attività¹¹.

In sostanza il Legislatore prevede lo sviluppo anche di un modello di servizi basato sulla creazione di un *quasi mercato*¹². Questa preferenza è dimostrata dalla presenza

⁸ A tal fine è previsto che l'ANPAL definisca il modello della Scheda anagrafica e professionale dei lavoratori (SAP) e le modalità di interconnessione tra CPI e lo stesso Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro.

⁹ Ovverosia: categorie di lavoratori interessati; categorie di datori di lavoro interessati; modalità di corresponsione; dell'incentivo; importo e durata dell'incentivo; ambito territoriale interessato; conformità alla normativa in materia di aiuti di stato.

¹⁰ È, infatti, espressamente previsto che: «(...) dagli esiti del monitoraggio e della valutazione (...) sono desunti elementi per l'implementazione ovvero per eventuali correzioni delle misure e degli interventi introdotti, anche alla luce dell'evoluzione del quadro macroeconomico, degli andamenti produttivi, delle dinamiche del mercato del lavoro e, più in generale, di quelle sociali».

¹¹ L'art. 18, 2° co stabilisce che: «Le regioni e le province autonome svolgono il servizio pubblico al lavoro (...) direttamente ovvero, con l'esclusione del patto di servizio personalizzato e dell'assegno di ricollocazione, mediante il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati sulla base dei costi standard definiti dall'ANPAL e garantendo in ogni caso all'utente facoltà di scelta" (corsivo mio).

¹² Secondo tale approccio, i servizi continuano ad essere finanziati dalla mano pubblica, ma questa non è necessariamente anche l'erogatrice degli stessi: essa concentra piuttosto la propria attività sul *policy-making* e sul *policy-monitoring*. È attuato in questo modo il principio della rigida separazione fra le funzioni di acquirente e di fornitore delle prestazioni di interesse pubblico (*purchaser/provider split*).

di un complesso di strumenti – tutti con un ruolo gestionale preponderante dell'ANPAL – e vale a dire: accreditamento, standard di servizio, assegno di ricollocazione, profilazione degli utenti e costi standard di servizio.

Funzionale alla costituzione del *quasi mercato* è, innanzi tutto, la regolazione dello strumento di ingresso nello stesso e vale a dire l'accredimento allo svolgimento del servizio pubblico. Rispetto al precedente regime, a testimonianza della volontà di accelerare verso questo modello di erogazione dei servizi, la novità è la creazione di un *quasi mercato* nazionale, accanto ai preesistenti locali (basati cioè su accreditamenti regionali). Il D.Lgs. n. 150, infatti, oltre a prevedere, come nel passato, che le Regioni definiscano propri regimi di accreditamento¹³, riconosce alle Agenzie per il lavoro (APL) già autorizzate la facoltà di richiedere all'ANPAL di essere anche accreditate "ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale". A tal fine, spetta alla stessa ANPAL istituire l'"Albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro", in cui sono iscritte, oltre alle APL, anche "le agenzie che intendono operare nel territorio di regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento". In tal modo, accanto ai sistemi regionali, se ne costituisce uno nazionale alternativo (quello costituito dalle APL autorizzate), ovvero sostitutivo (agenzie che operano nei territori privi di regimi di accreditamento), il cui *gateway* (controllore d'accesso) è l'ANPAL¹⁴.

A quest'ultima spetta inoltre la definizione degli "standard di servizio" relativamente alle attività in cui sostanzialmente il servizio pubblico al lavoro: mentre, come detto, la Legge individua le funzioni amministrative e servizi specialistici in cui quest'ultimo consiste, l'Agenzia interviene per definire, a livello nazionale, i requisiti professionali e organizzativi indispensabili per l'esercizio di quella particolare attività. In altre parole, CPI e operatori accreditati tutti – quelli di livello nazionale, nonché regionale – dovranno adeguarsi a questi standard per erogare il servizio pubblico.

Delineata la procedura (accredimento) che consente agli operatori di far ingresso nel *quasi mercato*, il Decreto attribuisce all'ANPAL il compito di disciplinare nel dettaglio ed, eventualmente, anche gestire, un particolare strumento, finalizzato ad rinvigorire ed estendere la logica di mercato. È disposta la distribuzione di un "assegno

¹³ È prevista l'approvazione, tramite un decreto ministeriale da emanarsi previa intesa in sede di Conferenza permanente, di criteri nazionali in materia di accreditamento regionale. Il decreto dovrà essere emanato sulla base di principi, in larga parte, già presenti nell'ordinamento ("definizione di requisiti minimi di solidità economica ed organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori, in relazione ai compiti da svolgere"; obbligo di interconnessione con il sistema informativo e di invio di ogni informazione utile; raccordo con il sistema regionale di accreditamento degli organismi di formazione). Innovative sono le previsioni relative alla esigenza di assicurare la "coerenza" con il sistema di autorizzazione all'esercizio del collocamento privato e la previsione – sembrerebbe – di una procedura *ad hoc* dei soggetti abilitati ad operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione (su cui vedi *infra*).

¹⁴ È così riunito presso un unico soggetto, l'ANPAL, la gestione di due procedure amministrative prima necessariamente separate, posta l'attuale ripartizione di competenze tra Stato e Regioni: la prima fase, quella dell'autorizzazione, volta a contemperare l'esercizio di una libertà economica (l'esercizio della somministrazione e della intermediazione privata) con altri interessi di rilevanza pubblica (la tutela dei lavoratori), la seconda, quella dell'accredimento, invece funzionale all'inserimento dell'operatore nel servizio pubblico.

individuale di ricollocazione" ad un gruppo di utenti del servizio pubblico¹⁵, spendibile presso i CPI o i servizi accreditati al fine di ottenere un "servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro". L'attribuzione del *voucher*, consentendo l'esercizio della libertà di scelta in ordine al soggetto cui richiedere l'erogazione del servizio pubblico, estende la logica del mercato dal versante dell'offerta anche a quello della domanda del servizio stesso.

L'ANPAL, oltre a determinare "modalità operative" e "ammontare dell'assegno", è chiamato all'esercizio di altre attività, funzionali all'efficiente gestione dello strumento. In primo luogo, spetta all'Agenzia gestire il *rating* (valutazione comparativa) degli operatori, finalizzato non solo a garantire un esercizio "consapevole" della libertà di scelta da parte dell'utente¹⁶, ma anche ad escludere da questo specifico *quasi mercato* gli operatori che non raggiungono i risultati ricollocativi attesi¹⁷. Inoltre, per impedire il cd. *creaming* (la scelta da parte dell'erogatore di servizi dei soggetti più facili da ricollocare), è previsto un sistema di premialità e cioè che l'attività sia remunerata "prevalentemente a risultato occupazionale ottenuto" e che l'ammontare del *voucher* sia graduato "in relazione al profilo personale di occupabilità" dell'utente servito. La specifica classe di profilazione corrisponderà ad un diverso ammontare del costo stimato del servizio, in funzione della difficoltà di ricollocazione dell'utente. Anche in questo caso il ruolo preponderante spetta all'ANAPL: questa definisce la metodologia di profilazione e i costi standard¹⁸, a conferma del ruolo dell'agenzia nazionale di *gateway* del *quasi mercato*.

Anche la procedura di attribuzione del *voucher* conferma la preminenza dell'ANPAL cui è affidato, per così dire, un ruolo suppletivo in caso di incapacità degli uffici regionali di attivarsi entro tempi certi. Di norma, difatti, si prevede che l'istanza per ottenere l'assegno sia presentata dall'utente presso il CPI, che ha effettuato la cd. presa in carico; tuttavia, in alternativa, si dispone che il *voucher* sia attribuito dall'ANPAL direttamente, ove i CPI falliscano nel convocare gli utenti entro un termine fissato per legge¹⁹. Nelle Regioni meno efficienti nell'adempiere nel termine, ovvero in quel-

¹⁵ L'art. 23 stabilisce che i percettori di NASpl, che abbiano maturato un periodo di disoccupazione superiore ai quattro mesi, possano richiedere una somma "spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro", di durata di 6 mesi, prorogabile per altrettanti, ove non sia stato consumato l'intero ammontare.

¹⁶ La valutazione comparativa dei soggetti erogatori è svolta dall'ANPAL con riferimento agli "esiti di ricollocazione raggiunti nel breve e nel medio periodo per ogni profilo di occupabilità" e i risultati sono resi pubblici e distribuiti ai Centri per l'impiego. Cfr. art. 23, 8° co.

¹⁷ Sempre il comma 8 attribuisce riconosce all'ANPAL un potere di segnalazione degli «elementi di criticità» riscontrati ed un correlativo onere di correzione in capo agli operatori segnalati. Decorso un anno dalla segnalazione, ove le criticità permangano, l'agenzia nazionale è legittimata a valutare la "revoca dalla facoltà di operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione".

¹⁸ Sempre il comma 8 attribuisce all'ANPAL un potere di segnalazione degli «elementi di criticità» riscontrati ed un correlativo onere di correzione in capo agli operatori segnalati. Decorso un anno dalla segnalazione, ove le criticità permangano, l'agenzia nazionale è legittimata a valutare la "revoca dalla facoltà di operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione".

¹⁹ L'art. 20, 4° co. dispone che, trascorsi 60 giorni dalla data di registrazione presso il Sistema informativo, il disoccupato che non sia stato convocato dai Centri per l'impiego ha diritto a richiedere direttamente all'ANPAL l'assegno di ricollocazione.

le ove questa platea soggettiva sia particolarmente estesa rispetto alla capacità degli uffici territoriali, la procedura di attribuzione dell'assegno, gestita centralmente, potrebbe sostituire l'intervento regionale.

2. Il monitoraggio dei Centri per l'impiego

Il monitoraggio dei servizi per l'impiego 2015 è stato promosso dalla Direzione generale per le Politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, del MLPS, tra l'8 agosto e il 20 novembre 2015. Per la rilevazione è stata utilizzata una metodologia CAWI, attraverso una *dashboard* predisposta dalla Direzione generale dei Sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica e della comunicazione dello stesso Ministero. La rilevazione ha coinvolto tutti i Centri per l'impiego, nonché gli altri servizi competenti ex art. 1, comma 2 lettera g) del D.Lgs. 181/2000. A tale scopo sono stati predisposti questionari differenziati per tipologia di operatore. Al questionario si accedeva attraverso il portale *Cliclavoro*, entrando nell'area riservata agli operatori abilitati.

Nel presente rapporto si esaminano i primi risultati di tale rilevazione, limitatamente ai soli Centri per l'impiego. Il questionario di rilevazione destinato ai CPI²⁰, oltre ad una prima parte anagrafica, prevedeva tre ulteriori sezioni, le prime due relative all'utenza dei centri e l'ultima relativa al personale.

Più nello specifico la prima sezione raccoglieva i dati di stock degli iscritti con una dichiarazione di immediata disponibilità attiva (DID) al 31/12/2014, differenziati per classe di età (under25 e 25 anni e oltre), genere, nazionalità e durata della disoccupazione.

La seconda prendeva in considerazione i dati di flusso, relativamente alle DID presentate dall'1/1/2014 al 31/12/2014 e agli individui registrati (con DID) nello stesso periodo. In tale sezione sono stati anche rilevati gli interventi di politica attiva erogati nell'anno. Infine, la terza sezione del questionario era dedicata al personale operante all'interno del CPI nel 2014.

Nel complesso la popolazione dei CPI è composta da 536 sedi, al netto delle relative sedi o sportelli distaccate e amministrativamente ricadenti all'interno dei diversi CPI. I CPI rispondenti sono stati 532, pari al 99,3% della popolazione censita. I 4 CPI mancanti, uno in Calabria, uno in Campania e 2 in Sicilia, sono: il CPI di Vibo Valentia, quello di Ischia, quello di Siracusa e quello di Palermo.

²⁰ Il questionario è allegato al presente rapporto.

Tabella 2.1 Popolazione di CPI coinvolta nell'indagine e CPI rispondenti

Regione	Rispondenti	Mancanti	Totale	Tasso di risposta
Abruzzo	15	-	15	100,0
Basilicata	8	-	8	100,0
Calabria	14	1	15	93,3
Campania	45	1	46	97,8
Emilia-Romagna	40	-	40	100,0
Friuli-Venezia Giulia	18	-	18	100,0
Lazio	35	-	35	100,0
Liguria	14	-	14	100,0
Lombardia	64	-	64	100,0
Marche	13	-	13	100,0
Molise	3	-	3	100,0
P.A. Trento	12	-	12	100,0
PA Bolzano	1	-	1	100,0
Piemonte	30	-	30	100,0
Puglia	44	-	44	100,0
Sardegna	28	-	28	100,0
Sicilia	62	2	64	96,9
Toscana	37	-	37	100,0
Umbria	5	-	5	100,0
Valle d'Aosta	3	-	3	100,0
Veneto	41	-	41	100,0
Totale Italia	532	4	536	99,3

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

2.1 Personale

Nel complesso nei CPI italiani risultano essere operativi 8.798 persone con una netta concentrazione nelle Regioni meridionali e una marcata preponderanza di personale dipendente a tempo indeterminato (tabella 2.2).

Le Regioni dell'Italia meridionale e insulare, infatti, raccolgono da sole oltre 4.253 operatori, tra dipendenti e collaboratori, vale a dire il 48,3% del complesso del personale che opera nei Centri per l'impiego. Più uniforme risulta il volume di personale impiegato nelle restanti aree del paese, con valori che vanno dalle 1.432 unità operanti nelle regioni nord occidentali, alle poco più di 1.800 unità rilevate nel Centro Italia (con percentuali rispettivamente pari al 16,3% e al 20,5%).

Più nello specifico, la regione che risulta avere il maggior numero di dipendenti è la

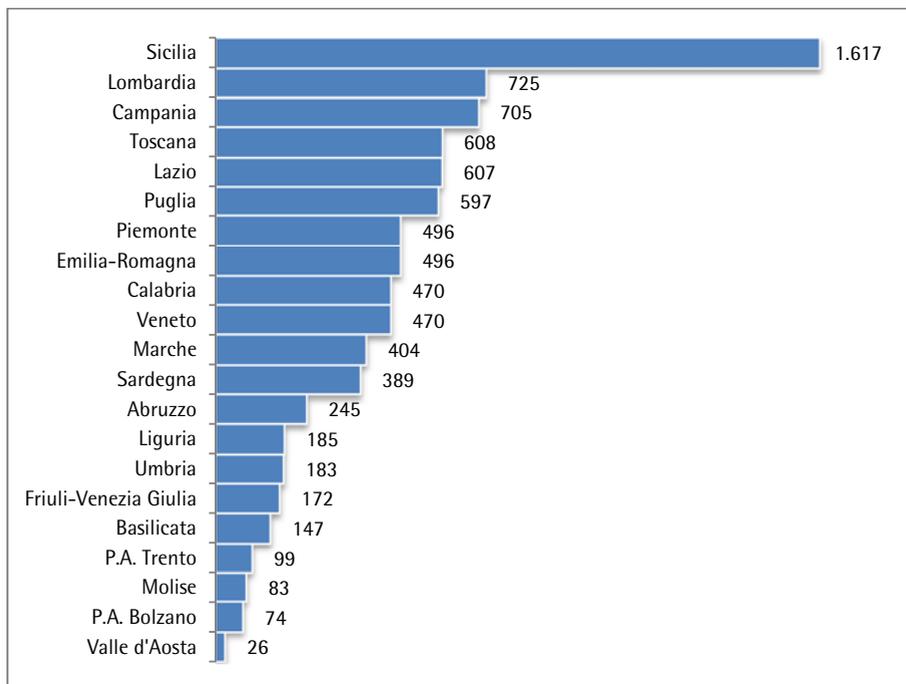
Sicilia che, con oltre 1.600 operatori, impiega da sola il 18,4% del totale dei dipendenti dei CPI italiani (figura 2.1). Seguono la Lombardia e la Campania, con poco meno della metà dei dipendenti registrati in Sicilia, quindi Lazio e Puglia, entrambe con un volume complessivo di operatori intorno alle 600 unità. Queste prime 6 regioni, da sole, occupano oltre la metà (55,2%) dei dipendenti totali.

Tabella 2.2 **Personale operativo presso i CPI per tipologia contrattuale e area geografica. Valori assoluti**

Area	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Collaborazione	Totale
Nord-ovest	58	1.254	120	1.432
Nord-est	95	1.192	24	1.311
Centro	237	1.496	69	1.802
Sud e Isole	365	3.818	70	4.253
Totale Italia	755	7.760	283	8.798

Fonte: Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Figura 2.1 **Totale personale operativo per CPI per Regione**

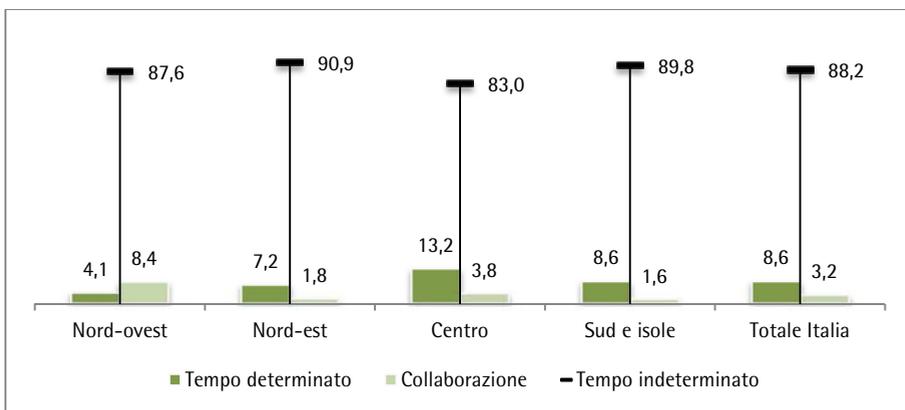


Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Rispetto alle tipologie contrattuali, nettamente prevalenti risultano essere i dipendenti con contratto a tempo indeterminato che, a livello nazionale, rappresentano oltre l'88% del personale impiegato. La quota di occupati a tempo determinato si attesta, invece, all'8,6%, mentre la quota di collaboratori supera di poco la soglia del 3% (figura 2.2).

A livello territoriale, la quota di occupati a tempo indeterminato non presenta disomogeneità rilevanti, con la sola eccezione delle regioni del Centro per le quali, ancorché nettamente prevalente, la quota di dipendenti stabili è di oltre 5 punti inferiore alla media nazionale e di 7 rispetto al Nord-est, area che registra la quota più elevata di personale di ruolo (90,9%)

Figura 2.2 **Personale operativo presso i CPI per tipologia contrattuale e area geografica. Valori percentuali**



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

In realtà, il dato aggregato per area territoriale nasconde un'eterogeneità decisamente più marcata se si guarda alla dimensione regionale (tabella 2.3). A fronte di 9 regioni (Valle d'Aosta, Sicilia, Lazio, Campania, P.A. di Trento, Basilicata, Veneto, Piemonte e Emilia Romagna) per le quali sono a tempo indeterminato più di 9 operatori su 10, per le altre regioni la quota decresce progressivamente, con il Molise che presenta la percentuale di dipendenti a tempo indeterminato più bassa (50,6%). La carenza di personale di ruolo viene così ad essere compensata col ricorso ad assunzioni a termine e marginalmente (ma non sempre) ricorrendo a contratti di collaborazione. Viene così a crescere la quota di operatori con contratti temporanei²¹ che, è il caso dell'appena citato Molise, possono interessare quasi la metà del personale impiegato. Ma non è solo quest'ultima Regione a presentare una rilevante percentuale di occupati temporanei. Tra le 21 Province Autonome e Enti regionali, tre (Toscana, Sarde-

²¹ Comprendenti le persone assunte con contratti a tempo determinato e di collaborazione.

gna e Umbria) registrano valori prossimi al 30% e altre 3 (Friuli V.G., Abruzzo e Puglia) superiori al 20%.

Tabella 2.3 **Personale operativo presso i CPI per tipologia contrattuale e Regione. Valori percentuali**

Regione/PA	Dipendenti		Collaboratori	Totale temporanei
	Tempo indeterminato	Tempo determinato		
Molise	50,6	31,3	18,1	49,4
Toscana	70,1	23,5	6,4	29,9
Sardegna	71,5	28,5	-	28,5
Umbria	72,7	27,3	-	27,3
Friuli-Venezia Giulia	76,2	19,2	4,7	23,8
Abruzzo	77,1	18,4	4,5	22,9
Puglia	77,2	16,1	6,7	22,8
P.A. Bolzano	82,4	17,6	-	17,6
Marche	82,7	9,9	7,4	17,3
Calabria	84,0	16,0	-	16,0
Lombardia	84,1	6,2	9,7	15,9
Liguria	84,3	3,2	12,4	15,7
Emilia-Romagna	91,9	8,1	-	8,1
Piemonte	93,1	1,4	5,4	6,9
Veneto	94,9	1,7	3,4	5,1
Basilicata	98,0	2,0	-	2,0
P.A. Trento	99,0	1,0	-	1,0
Campania	99,1	0,3	0,6	0,9
Lazio	99,3	0,7	-	0,7
Sicilia	99,6	0,4	-	0,4
Valle d'Aosta	100,0	-	-	-
Totale Italia	88,2	8,6	3,2	12

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

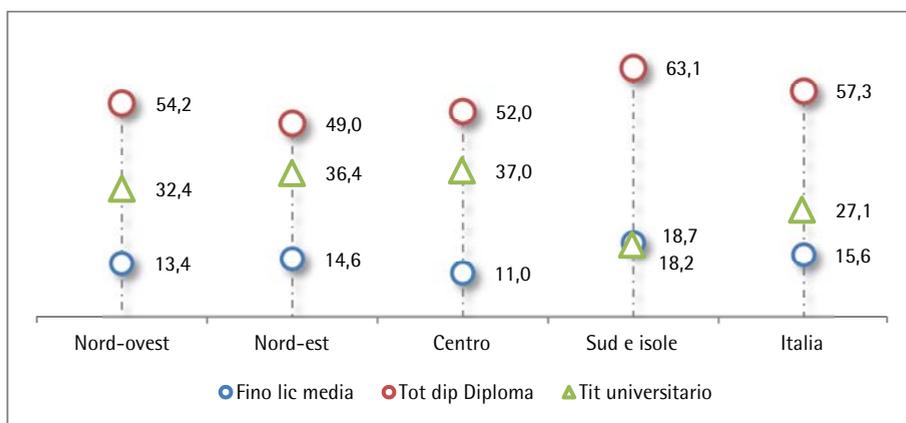
Va considerato che un elevato tasso di precarietà del personale incide direttamente sulla stabilità del sistema complessivo, indebolendo in prospettiva le capacità di erogazione dei servizi: in primo luogo in ragione di dell'evidente dipendenza di tali posizioni lavorativa dai finanziamenti disponibili e, in secondo luogo, a causa della maggior mobilità del personale a termine che, a fronte di contratti di tipo precario, potrebbe lasciare volontariamente il lavoro a fronte di prospettive occupazionali esterne più favorevoli. Inoltre, un elevata quota di personale precario rende meno efficiente l'organizzazione del lavoro, soprattutto se vista in un ottica di medio periodo.

Si pensi, ad esempio, agli interventi formativi tesi a rafforzare le risorse umane impiegate. È probabile che questi ultimi interessino solo marginalmente il personale non di ruolo, soprattutto quando quest'ultimo è prossimo al termine contrattualmente previsto.

In termini generali, tra il personale operativo dei CPI, poco meno 6 occupati su 10 hanno conseguito un diploma, il 27,1% è in possesso di un titolo universitario (figura 2.3), mentre la percentuale di coloro che, al massimo, sono in possesso della licenza media sfiora il 16%.

Spostandosi dalle aree del Nord-est a quelle del mezzogiorno, il livello medio di istruzione degli operatori diminuisce considerevolmente, soprattutto se si guarda alle Regioni dell'Italia meridionale ed insulare. È qui, infatti, che si registra la percentuale di operatori laureati più bassa, con valori che risultano pari alla metà di quelli registrati nel complesso delle regioni nord orientali. Inoltre, è sempre l'area meridionale del paese a presentare la quota maggiore di personale col più basso livello di istruzione (massimo licenza media), con una percentuale di 3 punti più elevata di quella media nazionale e con valori praticamente identici a quella registrata per i laureati.

Figura 2.3 **Personale operativo presso i CPI per titolo di studio e area geografica. Valori percentuali**



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Più nel dettaglio, i dati regionali confermano quanto emerso dall'analisi territoriale (tabella 2.4). Delle prime 7 regioni per quota di personale con titolo di studio universitario (con valori tutti superiori al 35%), soltanto una, il Molise non appartiene all'area settentrionale del paese mentre, se si guarda alla quota di meno istruiti, due, delle tre regioni che superano la soglia del 20% appartengono al mezzogiorno.

Tabella 2.4 Personale operativo presso i CPI per Regione e titolo di studio. Valori percentuali

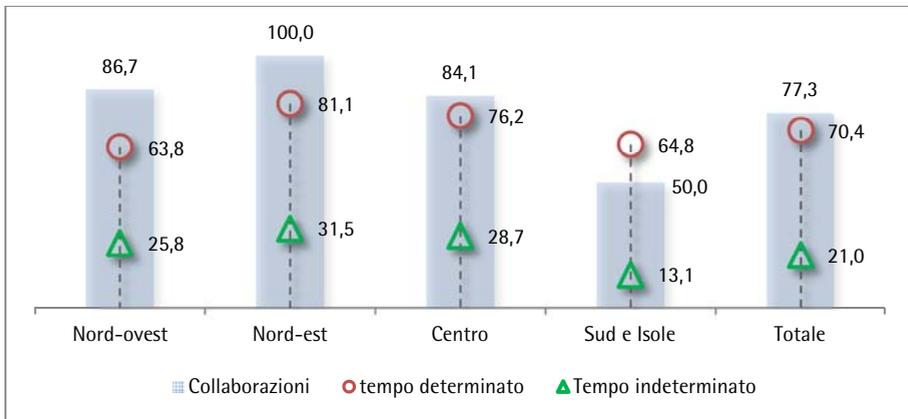
	Fino licenza media	Diploma	Titolo universitario	Totale
Molise	7,2	36,1	56,6	100,0
Umbria	6,6	43,2	50,3	100,0
Toscana	5,3	46	48,7	100,0
Marche	11,1	44,8	44,1	100,0
Emilia-Romagna	9,5	46,8	43,8	100,0
Lombardia	13,7	48,1	38,2	100,0
P.A. Trento	8,1	56,6	35,4	100,0
Calabria	13,0	52,3	34,7	100,0
Sardegna	17,2	49,6	33,2	100,0
Abruzzo	11,0	56,7	32,2	100,0
Friuli-Venezia Giulia	15,7	52,3	32,0	100,0
Veneto	20,4	47,7	31,9	100,0
Liguria	17,8	51,9	30,3	100,0
P.A. Bolzano	17,6	55,4	27,0	100,0
Piemonte	11,5	63,3	25,2	100,0
Valle d'Aosta	11,5	65,4	23,1	100,0
Lazio	17,8	65,5	16,7	100,0
Campania	25,1	59,5	15,3	100,0
Puglia	12,2	73,5	14,2	100,0
Basilicata	18,4	70,1	11,6	100,0
Sicilia	22,1	69,1	8,9	100,0
Italia	15,6	57,3	27,1	100,0

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

A rendere più problematica la questione relativa al tasso di istruzione del personale impiegato, è il livello di istruzione per tipologia contrattuale (figura 2.4). La quota di laureati, infatti risulta essere nettamente maggiore tra gli assunti con contratto a tempo determinato e di collaborazione, sia se si guarda alla media nazionale, che ai dati relativi alle singole aree geografiche. Le differenze sono sostanziali: mediamente fra i collaboratori gli assunti con titolo universitario sono quasi 8 su 10, e 7 se si guarda ai dipendenti a termine²². Fra il personale di ruolo tale quota raggiunge appena il 21% e, nel Sud e nelle Isole, il 13%.

²² Proprio la maggior presenza di persone con titoli di studio elevato tra i lavoratori temporanei concorre a spiegare l'elevata percentuale di occupati laureati del Molise. In quest'ultima Regione, infatti, quasi la metà del personale impiegato era assunto con un contratto precario.

Figura 2.4 Percentuale di laureati per tipologia contrattuale e area

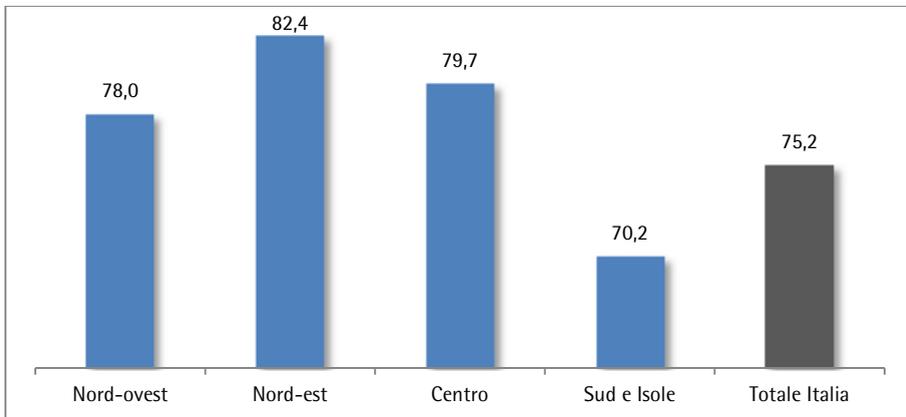


Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Tali risultati portano a due considerazioni generali: in primo luogo, le Regioni che risultano essere più esposte, in termini di personale, alla precarietà, sono anche quelle che rischiano di perdere corrispettivamente gli operatori più istruiti. D'altro canto, i sistemi regionali che possono contare su risorse umane più stabili (di ruolo) hanno operatori mediamente meno istruiti. Si pone, quindi, non soltanto una questione di adeguatezza numerica e di stabilizzazione del personale operativo presso i CPI. Ma anche quello del rinnovamento e del potenziamento delle risorse umane che, in molti casi, provengono ancora dal vecchio sistema di collocamento nazionale (SCICA) preesistente alla riforma del 1998.

Si consideri, peraltro, che gran parte del personale opera in front-office, a stretto contatto con l'utenza. Ciò richiede, da parte degli operatori, il possesso di capacità e competenze che non si esauriscono nell'espletamento di soli atti amministrativi (per quanto complessi), ma che si acquisiscono tramite interventi formativi e l'esperienza. Tutti aspetti che, come già accennato, mal si conciliano con la precarietà contrattuale e il *turn-over* ad essa conseguente. Il particolare, poco più del 75,2% del personale opera in *front-office*, con percentuali che, nel Nord-est raggiungono l'82,4% (figura 2.5). Si segnalano, ancora una volta, i Centri per l'impiego dell'area meridionale, per i quali la quota di operatori che si interfacciano direttamente con l'utenza supera di poco il 70%. Per quanto tale difformità possa essere in parte ricondotta ad un volume di utenza particolarmente gravoso (come meglio si vedrà in seguito), il dato non può non essere interpretato anche con una minor capacità dei CPI di tali Regioni ad offrire servizi di politica attiva e di orientamento ai propri utenti.

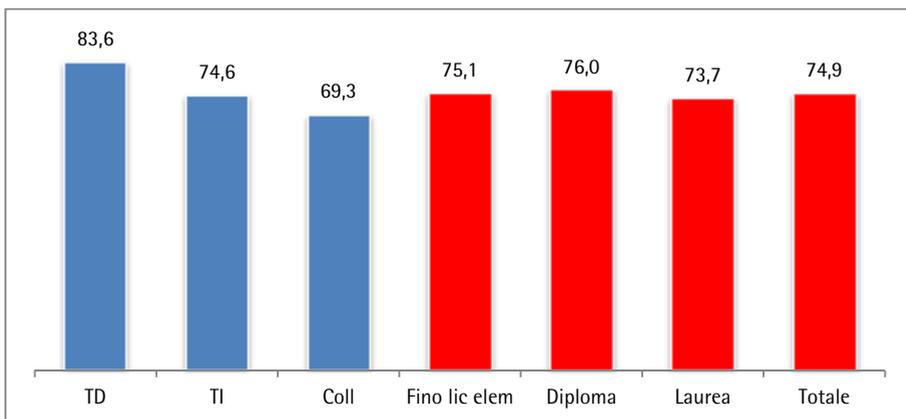
Figura 2.5 Quota di personale che opera all'interno dei CPI in front office



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Se si guarda, infine, al profilo degli operatori in front office, non si rilevano particolari differenze rispetto ai titoli di studio posseduti. Non sembra, in altre parole, che il livello di scolarizzazione incida sulle capacità degli operatori di relazionarsi con gli utenti e di offrir loro servizi adeguati (figura 2.6).

Figura 2.6 Quota di personale che opera all'interno dei CPI in front office per contratto e titolo di studio



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Al contrario, più disomogenee appaiono le percentuali relative alle tipologie contrattuali, per le quali le percentuali di operatori in front office decrescono al decrescere della durata contrattuale prevista, probabilmente in ragione del fatto che l'espe-

rienza maturata rappresenta un elemento importante nella distribuzione del personale tra le varie funzioni e servizi dei Centri per l'impiego

2.2 Lo stock di utenza registrata presso i CPI

Al 31 dicembre 2014 il volume complessivo degli utenti registrati nei Centri per l'impiego, con una dichiarazione di immediata disponibilità attiva, ammontava a 9.692.346 individui (tabella 2.5).

Tabella 2.5 Registrati con DID attiva al 31/12/2014 per area geografica, condizione, età e genere. Valori assoluti (in migliaia) e percentuali

	Totale registrati			Non occupati		
	Totale	Under 25	Donne	Totale	Under 25	Donne
Nord-ovest	1.661	197	875	1.551	182	823
Nord-est	1.189	123	647	1.077	110	586
Centro	1.812	205	1.051	1.535	180	873
Sud e Isole	5.030	741	2.503	3.800	563	1.880
Totale Italia	9.692	1.267	5.076	7.964	1.036	4.162
	% su tot. registrati	Su tot. registrati per area	Su tot. registrati per area	% su tot. registrati	% su tot. registrati per area	% su tot. registrati per area
Nord-ovest	17,1	11,9	52,7	19,5	11,7	53,0
Nord-est	12,3	10,4	54,4	13,5	10,2	54,4
Centro	18,7	11,3	58,0	19,3	11,8	56,9
Sud e Isole	51,9	14,7	49,8	47,7	14,8	49,5
Totale Italia	100,0	13,1	52,4	100,0	13,0	52,3

Fonte: Isole, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Si tratta di una cifra davvero impressionante, anche se si limita l'analisi ai soli non occupati (poco meno di 8 milioni di persone)²³. Lo stock di registrati si distribuisce equamente tra uomini e donne, queste ultime, infatti, rappresentano circa il 52% del totale, e solo nel sud Italia, probabilmente anche in ragione del minor tasso di partecipazione al lavoro²⁴, risultano, anche se lievemente, inferiori alla soglia del 50%.

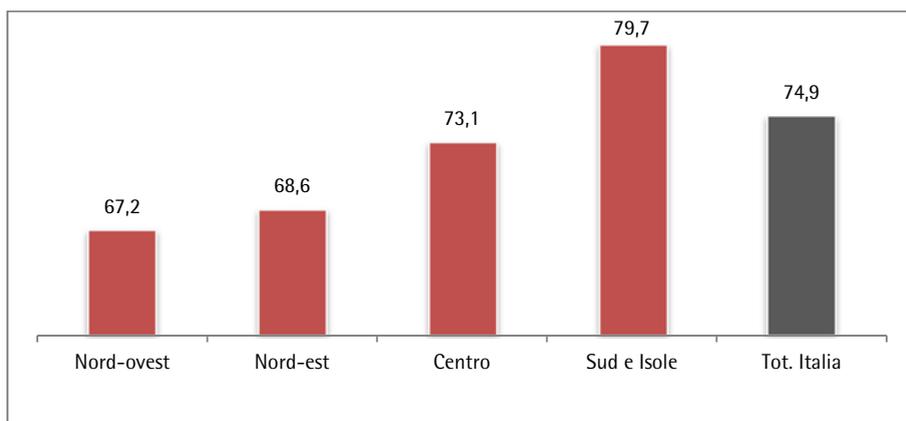
²³ Si consideri che, per quanto non confrontabili, i dati risultanti dalla rilevazione delle forze lavoro dell'Istat indicano in poco meno di 29milioni e 500mila individui il volume degli individui non occupati con più di 15 anni e in 6 milioni e 697mila il complesso dei disoccupati e forze lavoro potenziali.

²⁴ Si consideri che, nel 2014, il tasso di inattività delle donne tra i 15-64 anni nel mezzogiorno era pari al 60,4%, a fronte di una media nazionale del 45,6%.

Complessivamente, i giovani con meno di 25 anni ammontano a oltre 1 milione e 260mila unità (1 milione e 35mila, se si considerano i non occupati) e rappresentano poco più del 13% del totale, sia che si considerino il complesso dei registrati che la sola platea dei non occupati. A contribuire a tale quota sono soprattutto le regioni dell'Italia meridionale che, da sole, raccolgono più del 58% del totale degli under 25 e presentano un tasso di incidenza superiore fino a 4 punti percentuali e mezzo rispetto a quanto rilevato nelle restanti aree del paese.

Ma non è solo la quota di giovani a caratterizzare le regioni del sud Italia. Per quanto, infatti, la quota di iscritti con DID attiva disoccupati da più di 12 mesi sia generalmente molto elevata (74,9%), è nei Centri per l'impiego meridionali che raggiunge le percentuali più preoccupanti. Complessivamente, infatti, nel Sud e nelle Isole sono iscritti da più di 12 mesi quasi l'80% di coloro che risultavano avere una DID attiva a fine 2014, valore di oltre 6 punti percentuali più alto di quanto rilevato nelle regioni del Centro e maggiore di circa 10 punti percentuali rispetto alle aree del Nord Italia (figura 2.7).

Figura 2.7 Quota di disoccupati di lunga durata su stock iscritti totale



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

È comunque evidente che, nel complesso, l'alta quota di persone non occupate da almeno un anno rappresenti un elemento di criticità per l'intero sistema degli SPI: in primo luogo, l'allungarsi del periodo di disoccupazione comporta, in linea generale, un progressivo impoverimento e invecchiamento delle conoscenze acquisite durante il periodo formativo o attraverso le esperienze lavorative precedenti²⁵. In secondo

²⁵ I dati della rilevazione PIAAC-OCSE (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) mostrano come il perdurare della disoccupazione possa portare a una diminuzione dei livelli di competenza acquisiti: i disoccupati di lunga durata raggiungono un punteggio medio di 239 punti mentre i disoccupati da meno di un anno raggiungono un punteggio medio di 251 punti (Cfr. Isfol PIAAC-OCSE Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti, Temi & Ricerche, Isfol, 2013).

luogo, il tasso di transizione dalla disoccupazione all'occupazione decresce all'aumentare della durata di quest'ultima con un divario che, superata la soglia dei 12 mesi, diventa particolarmente elevato: la quota di persone che transitano nell'occupazione e sono in cerca di lavoro da oltre un anno è la metà di coloro che sono disoccupati da meno di sei mesi²⁶. Il dettaglio regionale mostra come siano la Campania, la Lombardia, la Sicilia e il Lazio le regioni con il più elevato numero assoluto di iscritti con DID attiva, tutte con valori superiori al milione di unità, cui si uniscono i CPI della regione Puglia che si attestano appena al disotto di tale soglia (tabella 2.6). Nel complesso, queste cinque regioni da sole raccolgono oltre il 58% dei registrati totali e il 54% del complesso dei disoccupati.

Tabella 2.6 Registrati con DID attiva al 31/12/2014 per area regione e condizione. Valori assoluti in migliaia

	Valori assoluti		%		% cumulate	
	Tot. registrati	Tot. non occupati	Tot. registrati	Tot. non occupati	Tot. registrati	Tot. non occupati
Campania	1.510	830	15,6	10,4	15,6	10,4
Lombardia	1.074	1.006	11,1	12,6	26,7	23,1
Sicilia	1.048	795	10,8	10,0	37,5	33,0
Lazio	1.010	770	10,4	9,7	47,9	42,7
Puglia	978	956	10,1	12,0	58,0	54,7
Toscana	595	579	6,1	7,3	64,1	62,0
Veneto	516	486	5,3	6,1	69,5	68,1
Sardegna	470	446	4,8	5,6	74,3	73,7
Calabria	465	445	4,8	5,6	79,1	79,3
Piemonte	443	418	4,6	5,2	83,7	84,5
Emilia-R.	431	372	4,4	4,7	88,1	89,2
Abruzzo	341	232	3,5	2,9	91,6	92,1
Friuli V.G.	171	160	1,8	2,0	93,4	94,1
Umbria	145	125	1,5	1,6	94,9	95,7

segue

²⁶ Nel 2014 il 28,8% dei disoccupati da meno di 12 mesi hanno trovato un'occupazione nell'anno successivo, contro il 14% di coloro che risultavano disoccupati da almeno un anno (cfr. Isfol, Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2014).

Tabella 2.6 segue

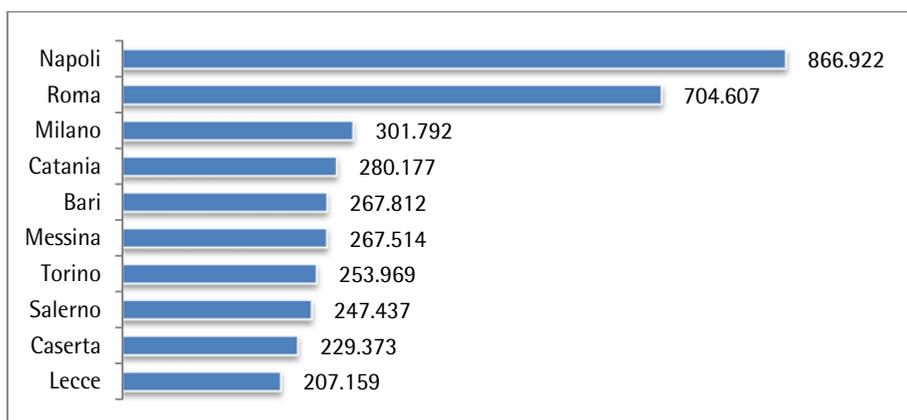
	Valori assoluti		%		% cumulate	
	Tot. registrati	Tot. non occupati	Tot. registrati	Tot. non occupati	Tot. registrati	Tot. non occupati
Basilicata	144	31	1,5	0,4	96,4	96,1
Liguria	134	118	1,4	1,5	97,8	97,6
Molise	74	65	0,8	0,8	98,5	98,4
Marche	62	61	0,6	0,8	99,2	99,1
P.A. Trento	56	45	0,6	0,6	99,7	99,7
P.A. Bolzano	15	15	0,2	0,2	99,9	99,9
Valle d'Aosta	11	9	0,1	0,1	100,0	100,0
Totale Italia	9.692,35	7.963,65	100	100		

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Su tale concentrazione incide la presenza di alcuni grandi centri urbani che disegnano bacini di utenza particolarmente rilevanti.

Se analizzati per provincia, i dati sugli iscritti totali mostrano tassi di concentrazione molto significativi. In particolare, le prime 10 province per utenza raccolgono, da sole, oltre 3 milioni e 600mila individui, pari al 37,4% del totale (figura 2.8).

Figura 2.8 Registrati per provincia di appartenenze. Prime 10 province



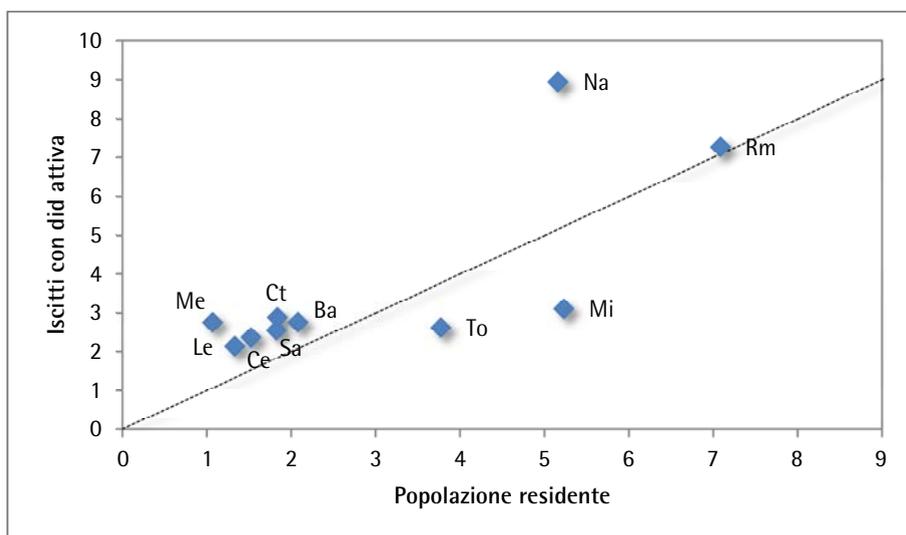
Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Inoltre, in tale classifica la Campania è presente con ben 3 capoluoghi (Napoli, Salerno e Caserta), la Sicilia 2 (Catania e Messina) così come la Puglia (Bari e Lecce). Caso a parte sono le province di Roma e Torino che polarizzano gran parte dell'utenza regionale rappresentando da sole, rispettivamente, il 68,9% e il 57,3% del totale degli

iscritti ai CPI delle Regioni di appartenenza. È chiaro che, soprattutto in questi ultimi due casi, l'aspetto demografico gioca un ruolo fondamentale: l'elevata concentrazione della popolazione italiana nei grandi centri urbani, soprattutto quella in età lavorativa, sbilancia l'utenza dei CPI su alcune province particolarmente popolate. Ma a tale aspetto occorre aggiungere anche quello relativo al contesto economico lavorativo nel quale i servizi per l'impiego si trovano ad operare. Con la conseguenza che quanto più il mercato del lavoro risulta problematico, tanto più elevato sarà il volume dei registrati presso i servizi per il lavoro del territorio.

Se si mette in relazione la distribuzione della popolazione residente e quella degli utenti registrati, limitatamente alle 10 province qui esaminate, il peso di tali fenomeni nel determinare la platea dei registrati appare evidente. Tale rapporto è evidenziato nella figura 2.9 nella quale la linea tratteggiata a 45° definisce l'insieme dei punti per il quale la quota di utenti iscritti, rispetto al totale nazionale, risulta identica a quella dei residenti. Tanto più una provincia si trova in prossimità di tale retta, tanto più la componente anagrafica spiega il peso relativo di detta provincia nel volume complessivo dello stock nazionale degli utenti.

Figura 2.9 Rapporto tra le distribuzioni dei registrati con DID attiva e della popolazione residente per le prime 10 province italiane per iscritti



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Mentre, ad esempio, la provincia di Roma mantiene un rapporto vicino all'unità tra iscritti e residenti, quella di Napoli presenta una quota di iscritti nettamente più elevata della relativa percentuale di popolazione residente.

In altre parole, l'elevato numero di utenza dei CPI della provincia campana deriva solo parzialmente dal numero di residenti. Molto, invece, è determinato all'elevata

quota di persone prive di occupazione che espongono i Centri per l'impiego della provincia di Napoli a un volume di utenza relativamente più elevato di quanto la quota nazionale di popolazione residente indicherebbe.

In situazione analoga, anche se con diversa intensità, si trova gran parte delle prime 10 Province per numero di iscritti, con la sola eccezione di quelle di Torino e Milano. Per queste ultime, infatti, si verifica la situazione opposta: la percentuale di iscritti risulta inferiore alla percentuale di residenti. È evidente come i CPI della provincia lombarda e di quella piemontese operino in un contesto economico ben differente da quello delle precedenti. I tassi di disoccupazione inferiori e i mercati del lavoro locale più dinamici alleggeriscono, almeno in parte, il compito dei servizi per l'impiego locali.

Se si guarda, infine, alla dettaglio provinciale degli iscritti per genere età, i dati confermano solo in parte le considerazioni fatte in precedenza in merito all'analisi per area territoriale (tabella 2.7). Per quanto, infatti, siano in generale le regioni del sud Italia segnino le percentuali di *under 25* più elevate (in primis la Sicilia, col 20% degli iscritti con meno di 25 anni), anche altre regioni non appartenenti al meridione presentano un'elevata quota di giovani tra gli iscritti ai CPI (in particolare Marche, Valle d'Aosta, Liguria e P.A. di Trento).

Tabella 2.7 Registrati con DID attiva al 31/12/2014 per area regione, condizione, età e genere. Valori percentuali

	Totale registrati			Non occupati		
	Registrati totali (% su tot. Italia)	Under 25 (% su tot. Regione)	Donne (% su tot. Regione)	Registrati totali (% su tot. Italia)	Under 25 (% su tot. Regione)	Donne (% su tot. Regione)
Piemonte	4,6	13,2	52,7	5,2	53,0	53,0
Valle d'Aosta	0,1	14,5	49,0	0,1	48,8	48,8
Lombardia	11,1	11,0	52,6	12,6	53,0	53,0
Veneto	5,3	11,2	54,3	6,1	54,6	54,6
Friuli V.G.	1,8	9,8	54,0	2,0	54,4	54,4
Liguria	1,4	14,4	52,9	1,5	53,5	53,5
Emilia-R.	4,4	9,2	55,0	4,7	54,4	54,4
Toscana	6,1	13,1	59,2	7,3	58,3	58,3
Umbria	1,5	11,2	56,7	1,6	55,6	55,6
Marche	0,6	16,6	53,6	0,8	53,7	53,7
Lazio	10,4	10,0	57,8	9,7	56,3	56,3

segue

Tabella 2.7 segue

	Totale registrati			Non occupati		
	Registrati totali (% su tot. Italia)	Under 25 (% su tot. Regione)	Donne (% su tot. Re- gione)	Registrati totali (% su tot. Italia)	Under 25 (% su tot. Regione)	Donne (% su tot. Re- gione)
Abruzzo	3,5	11,8	52,7	2,9	51,0	51,0
Molise	0,8	13,9	51,4	0,8	53,2	53,2
Campania	15,6	13,9	50,6	10,4	50,6	50,6
Puglia	10,1	14,7	51,0	12,0	51,2	51,2
Basilicata	1,5	12,0	54,0	0,4	35,9	35,9
Calabria	4,8	11,5	52,3	5,6	52,2	52,2
Sicilia	10,8	20,1	44,4	10,0	43,9	43,9
Sardegna	4,8	11,8	50,2	5,6	50,4	50,4
P. A. Bolzano	0,2	11,2	53,9	0,2	53,9	53,9
P. A. Trento	0,6	14,0	53,3	0,6	52,6	52,6
Totale Italia	100,0	13,1	52,4	100,0	52,3	52,3

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

2.3 Il flusso di utenza dei CPI

Il dato di stock degli iscritti descrive solo parzialmente il carico di lavoro cui i Centri per l'impiego devono far fronte. Più determinante, in tal senso, sono i dati di flusso, che individuano, nell'anno, quante Dichiarazioni di immediata disponibilità i Servizi per l'Impiego hanno dovuto affrontare. Nel complesso, nel 2014, il volume di DID presentate è stato di oltre 2milioni e 500mila unità (tabella 2.8), anche in questo caso un numero decisamente riavente: in altre parole si tratta, in media, di oltre 211mila iscrizioni al mese, quasi 7mila al giorno, contando anche i sabati e le domeniche.

Tabella 2.8 DID presentate nell'anno, e numero medio di DID per individuo(*). Dati per area geografica

	Tot DID	DID medie per individuo (*)
Nord-ovest	631.273	1,12
Nord-est	463.786	1,05
Centro	484.449	1,08
Sud e Isole	957.302	1,13
Totale Italia	2.536.810	1,1

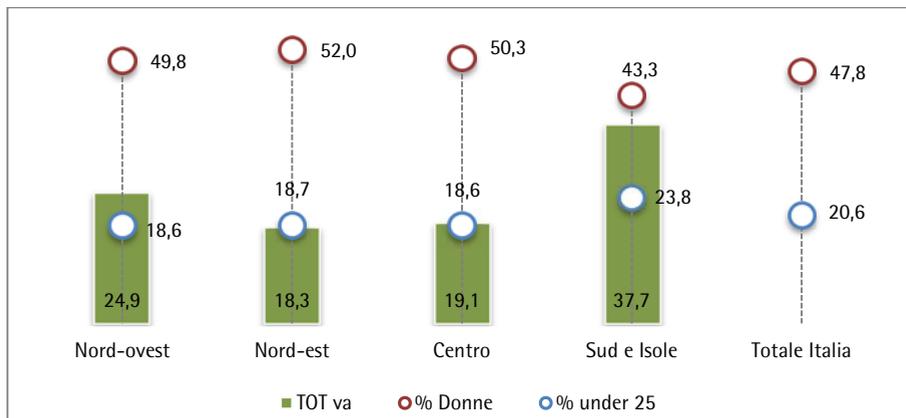
(*) Valore al netto di 45 casi mancanti o incompleti.

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Come già rilevato per il volume complessivo di iscritti, anche in questo caso i dati disegnano una forte polarizzazione nelle aree meridionale del paese, per quanto con un'intensità inferiore a quanto visto in precedenza: mentre, infatti, nel caso degli iscritti con DID attiva le regioni dell'Italia meridionale ed insulare raccoglievano oltre la metà dello stock nazionale, in questo caso la percentuale si riduce a poco più di un terzo del volume complessivo delle DID presentate nell'anno (figura 2.10), con una distribuzione per area geografica che risulta decisamente più allineata al dato demografico²⁷.

In altre parole, a fronte di un flusso di iscrizioni sostanzialmente coerente con il bacino d'utenza di riferimento, lo stock degli iscritti appare penalizzare decisamente i Centri per l'impiego delle le regioni meridionali segno, da un lato, di una maggiore difficoltà a intaccare il volume di utenza registrata, a causa di un contesto mercato-lavoristico meno dinamico e poco capace di offrire opportunità occupazionali alle persone in cerca di lavoro. Dall'altro, probabilmente, anche in ragione di un'isteresi, per così dire, amministrativa, determinata da una maggior presenza di individui amministrativamente non occupati, ma in realtà meno propensi alla ricerca attiva di lavoro (nell'Italia meridionale il tasso di attività della popolazione con più di 15 anni era pari, nel 2014, al 58,7%. Nello stesso anno la quota di inattivi era pari al 46,9% nel Nord-ovest, al 46,1% nel Nord-est e al 47,7 nel Centro).

Figura 2.10 DID presentate nell'anno per area geografica. Percentuale su totale nazionale e quota di donne e under 25 per area



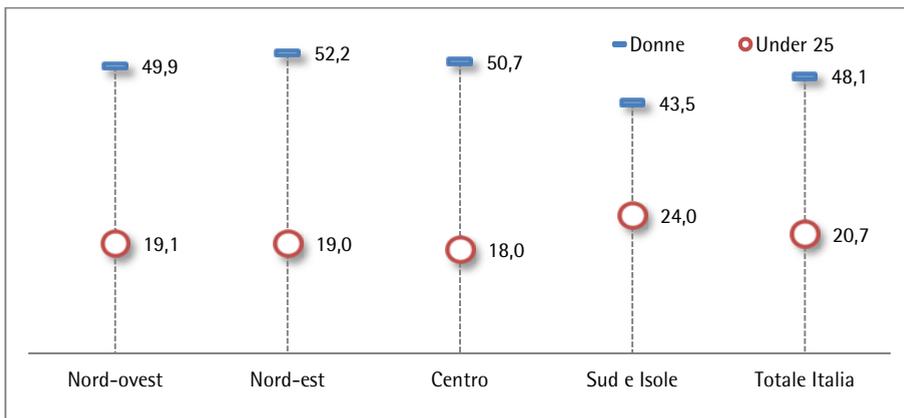
Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Rispetto alla dimensione di genere, tanto il dato relativo alla distribuzione delle DID nell'anno, che quello relativo agli individui che hanno presentato una DID nell'anno

²⁷ Più in particolare, la quota di popolazione media residente, nel 2014 risultava essere pari per il Nord-ovest pari al 26,6%, per il Nord-est al 18,3%, per il Centro al 19,1% e per il Meridione al 34,3%. Rispetto al totale dei non occupati (disoccupati + inattivi), le percentuali sono pari, rispettivamente, al 24,9%, 18,3%, 19,1% e 37,7%.

(figura 2.11), registrano dati che, sostanzialmente, equidistribuiscono la popolazione tra uomini e donne, con percentuali che oscillano intorno al 50%.

Figura 2.11 Quota di donne e giovani under 25 che hanno presentato una DID nell'anno per area territoriale



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Ancora una volta fa eccezione l'area meridionale, che presenta una quota di donne di poco più di 6 punti percentuali inferiore a quella degli uomini, in ragione della già citata minor partecipazione delle prime al mercato del lavoro. Ulteriori differenze si riscontrano per l'utenza più giovane, rispetto alla quale i CPI meridionali presentano incidenze più elevate delle altre aree. In Italia, il 20,7 degli individui che hanno presentato una DID nel 2014 avevano meno di 25 anni, ma mentre nelle aree del Centro-nord tale percentuale non raggiunge mai il 20% (registrando i valori più bassi nelle regioni del Centro), nell'Italia meridionale supera abbondantemente tale soglia, raccogliendo il 24% del totale del flusso annuale di iscrizioni.

Il dettaglio regionale restituisce, così come visto in precedenza per lo stock dei registrati, una situazione di forte polarizzazione dell'utenza (tabella 2.9) con le prime 5 regioni (nell'ordine Lombardia, Puglia, e Campania e Emilia-Romagna) che raccolgono più della metà delle dichiarazioni presentate nell'anno (52,6%).

Tabella 2.9 DID presentate nell'anno per Regione. Valori assoluti e percentuali

Regioni	Totale (V.a.)	Di cui		% su tot. Italia
		Donne (%)	Under 25 (%)	
Lombardia	379.930	49,4	17,1	15,0
Puglia	331.649	41,1	21,5	13,1
Campania	229.039	45,7	28,4	9,0
Emilia-Romagna	198.297	53,1	18,5	7,8
Sicilia	196.596	41,0	24,8	7,7
Lazio	190.338	49,5	19,3	7,5
Piemonte	167.541	50,0	21,2	6,6
Veneto	156.826	48,8	19,0	6,2
Toscana	138.294	51,3	17,9	5,5
Marche	126.915	50,2	17,7	5,0
Liguria	74.098	51,5	19,4	2,9
Calabria	73.853	47,4	22,5	2,9
Abruzzo	60.488	47,6	20,3	2,4
Friuli-Venezia Giulia	43.734	52,3	18,6	1,7
P.A. Bolzano	37.998	56,1	15,8	1,5
Basilicata	34.592	43,5	21,0	1,4
Umbria	28.902	51,4	20,9	1,1
P.A. Trento	26.931	55,1	21,3	1,1
Molise	20.352	44,6	18,9	0,8
Valle d'Aosta	9.704	48,2	23,3	0,4
Sardegna	10.733	46,1	26,9	0,4

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

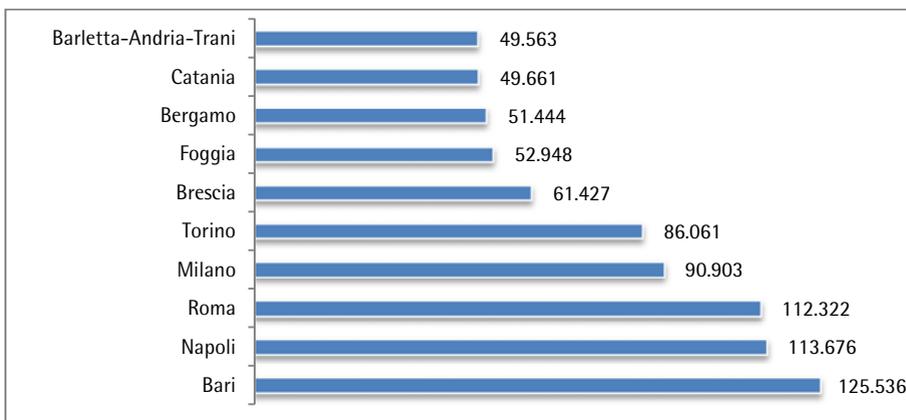
Tra queste, inoltre, la Campania registra anche la più elevata percentuale di dichiarazioni presentate da giovani (28,4%), seguita dalla Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta, prima regione non meridionale per incidenza di DID presentate da under25.

Valutazioni analoghe possono essere fatte per i dati relativi agli individui che hanno presentato una dichiarazione di immediata disponibilità nel corso del 2014. Anche in questo caso le prime cinque regioni, coincidenti con quello dell'elenco precedente, ma con diverso ordine, raccolgono oltre il 50% del totale dei flussi annuali, con le regioni meridionali che mantengono il primato per incidenza di giovani registrati. Spicca, fra tutte, la Campania, per la quale la quota di *under25* supera il 28%, mentre nei CPI siciliani si registra la minor presenza femminile tra gli iscritti nell'anno (41%).

Infine, così come già evidenziato per la platea degli iscritti totali, anche per i flussi relativi al 2014 si evidenzia una forte concentrazione in alcuni grandi centri urbani che, conseguentemente, condizionano il peso relativo della regione di appartenenza nel computo complessivo dei flussi nazionali (figura 2.12).

Bari risulta così essere la prima Provincia per numero di DID presentate, seguita dal Napoli e Roma. Tutti e tre centri urbani del Centro-sud presentano valori superiori alle 100mila unità e da soli raccolgono quasi il 14% del totale dei flussi nazionali. Leggermente al disotto della soglia delle 100mila dichiarazioni, sono poi Torino e Napoli, mentre la provincia di Barletta-Andria-Trani "chiude" la classifica delle prime 10 province per numero di dichiarazioni presentate con poco meno di 50mila unità.

Figura 2.12 Dichiarazioni di immediata disponibilità presentate nell'anno, per provincia. Prime 10 province



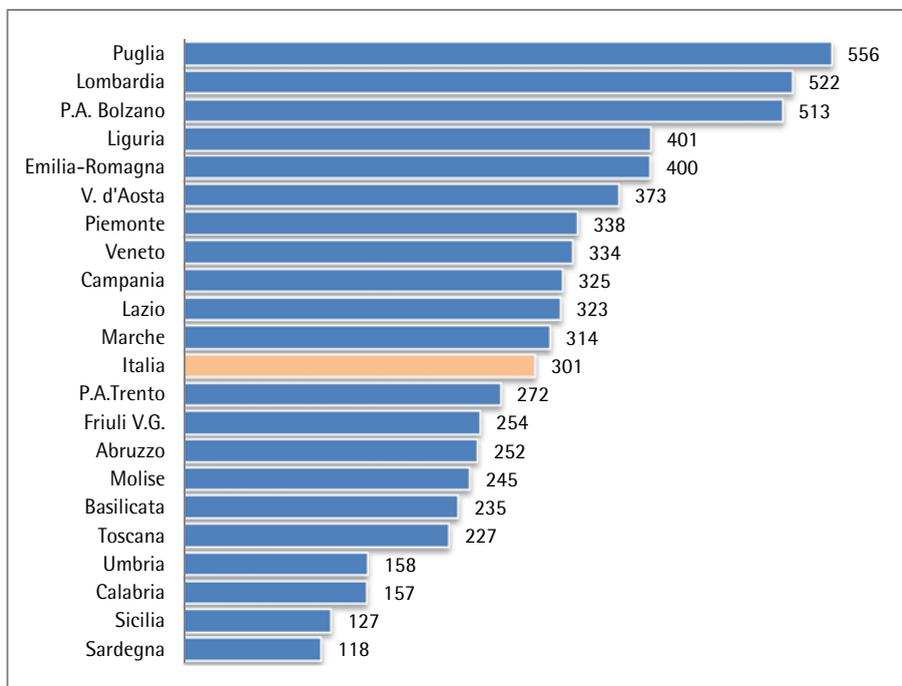
Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Dal volume complessivo delle dichiarazioni di immediata disponibilità presentate nell'anno, e il personale operante presso i CPI, precedentemente illustrato, è possibile costruire un indice medio regionale del carico di lavoro cui sono sottoposti gli operatori dei Centri per l'impiego.

Al fine di fornire un quadro del carico di lavoro che grava sul personale operante nei CPI e quindi del rapporto esistente tra il personale operante nei Centri per l'impiego e l'utenza degli stessi, sono stati costruiti due indicatori che rapportano il numero medio di DID e gli interventi di politica attiva avviati nell'annualità 2014, al numero di operatori).

Da tale rapporto risulta che, mediamente, ogni operatore nel 2014 ha dovuto gestire 301 dichiarazioni di immediata disponibilità (figura 2.13), con carichi di lavoro particolarmente onerosi per la Puglia (556), Lombardia (522), P.A. di Bolzano (513), mentre piuttosto esiguo in Sardegna (118), Sicilia (127), Calabria (157) e Umbria (158).

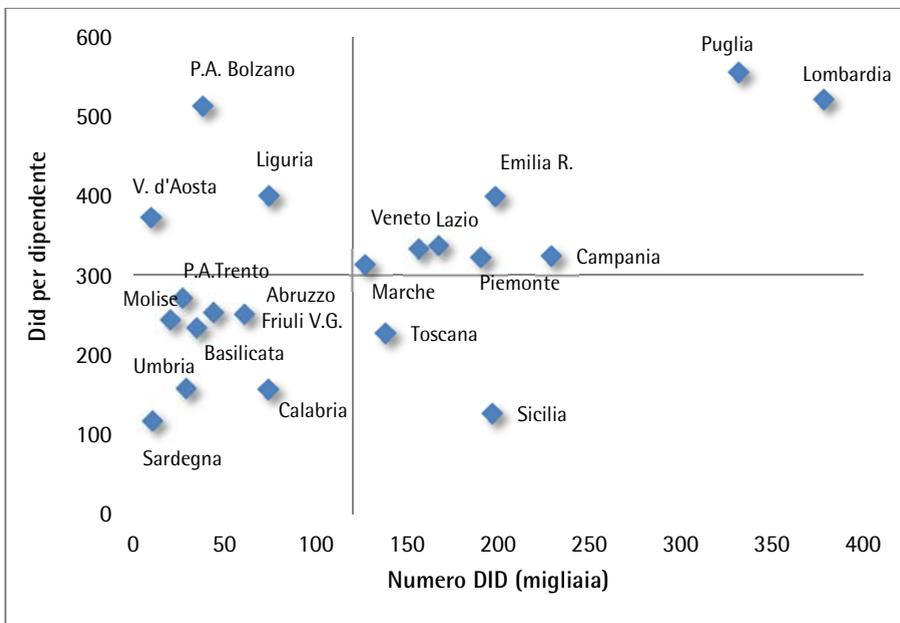
Figura 2.13 Numero medio di DID presentate nel 2014 per singolo operatore, per regione. Valori assoluti (*)



(*) Valori al netto di 27 casi mancanti o incompleti.
Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Nella figura 2.14, infine, vengono confrontate le regioni secondo due dimensioni, ovvero il numero di DID complessivo e il carico di lavoro per operatore espresso tramite rapporto tra le DID e il numero dei dipendenti dei Centri per l'impiego. L'intersezione degli assi corrisponde alla media nazionale delle due dimensioni considerate. Nel primo quadrante si posizionano le regioni con un numero di DID e un rapporto DID per operatore maggiori della media; nel secondo quadrante si posizionano le regioni che registrano valori di DID per dipendente maggiori della media nazionale e un ammontare di DID presentate inferiore al dato medio; nel terzo si collocano i sistemi con entrambi i valori inferiori al dato medio registrato e nel quarto quadrante le regioni con un numero di DID elevato ma con carico di lavoro per dipendente inferiore alla media.

Figura 2.14 DID presentate e DID per dipendente, per regione (*)



(*) Valori al netto di 27 casi mancanti o incompleti
 Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Dallo schema, la Lombardia²⁸ e la Puglia risultano essere le regioni i cui CPI presentano maggiori sofferenze, sia in termini di utenza complessiva che di carico di lavoro per singolo operatore.

Ad esse si contrappongono le regioni che si posizionano nel terzo quadrante, prevalentemente del mezzogiorno, che oltre a registrare un valore piuttosto contenuto di DID, si collocano anche negli ultimi posti rispetto al carico di lavoro per dipendente.

In una situazione relativamente vantaggiosa si trovano la Liguria, la val d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano mentre Toscana e Sicilia, nonostante un numero elevato di flussi di DID nell'anno, riescono a mantenere un carico medio di lavoro per dipendente inferiore alla media nazionale.

²⁸ Va peraltro evidenziato come il sistema dei servizi al lavoro lombardo presenti un elevato grado di integrazione tra operatori pubblici e accreditati. Tale integrazione, qui non considerata, porterebbe con tutta probabilità l'indice DID/operatore su valori molto più bassi.

3. Accredитamento e servizi al lavoro

L'istituto dell'accréditamento nel settore dei servizi al lavoro è introdotto dal D.Lgs. n. 276/2003 (il cd. Decreto Biagi) e modificato, come si vedrà *infra*, dal D.Lgs. n. 150/2015. Peraltro, va rimarcato che tale istituto *non nasce dal nulla*, ma si ritrova in altri sistemi di erogazione dei servizi pubblici, in particolare nei settori della sanità, dei servizi sociali e della formazione professionale, nei quali è stato introdotto per disciplinare l'accesso dei soggetti privati alla gestione di tali servizi.

Dal punto di vista storico-ricostruttivo, il modello di accreditalmento più risalente è quello adottato nel settore sanitario – denominato "istituzionale" – che, delinea quella che la dottrina definisce la *sequenza delle tre A*. L'esercizio di attività sanitarie per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale infatti è subordinato a tre distinte fasi necessarie, tra loro strettamente legate:

- 1) l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie, rilasciata sulla base del "possesso dei requisiti minimi, strutturali, tecnologici e organizzativi", volta a contemperare l'esercizio di una libertà con altri interessi di rilevanza pubblica; in altre parole il provvedimento amministrativo è finalizzato a valutare l'iniziativa privata sotto il profilo della potenziale lesione di un diritto costituzionalmente protetto, nel caso specifico la tutela della salute;
- 2) l'accréditamento, rilasciato alle sole strutture autorizzate "subordinatamente alla loro rispondenza ai requisiti ulteriori di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti" e funzionale all'inserimento dell'operatore nel servizio pubblico;
- 3) gli accordi contrattuali, attraverso cui sono fissati, tra l'altro, "il volume massimo di prestazioni che le strutture s'impegnano ad assicurare, distinto per tipologia e per modalità di assistenza», nonché «il corrispettivo preventivato a fronte delle attività concordate [...] da verificare a consuntivo sulla base dei risultati raggiunti e delle attività effettivamente svolte".

Dall'analisi fin qui compiuta possiamo quindi individuare tre modelli di accreditalmento, distinguendoli con riferimento alla funzione che lo stesso istituto ha rispetto alla creazione del sistema pubblico di offerta dei servizi:

1. nel primo modello, che chiameremo *accréditamento ingresso*, l'istituto rappresenta l'atto mediante il quale l'operatore entra a far parte di detto sistema.

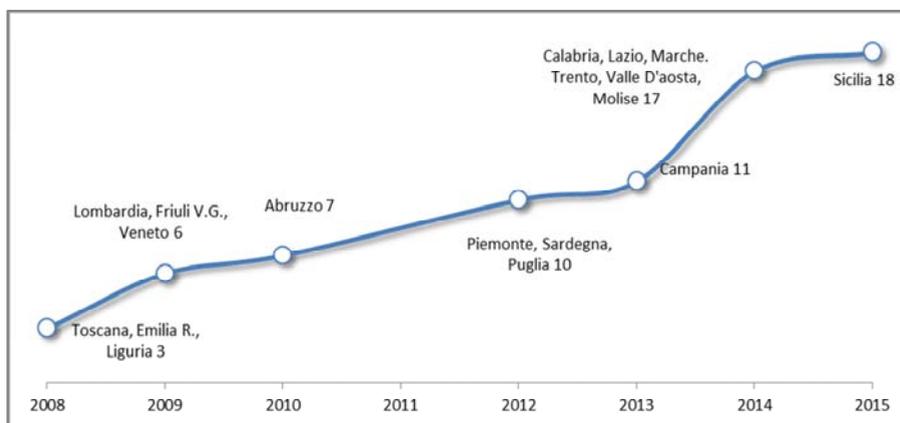
Qui l'accreditamento costituisce strumento di concretizzazione della decisione assunta dalla autorità pubblica in ordine all'assetto del sistema di offerta del servizio pubblico. Tale modello presenta due varianti, collegate al diverso sistema di remunerazione dell'operatore per le prestazioni erogate. Nella prima, che denomineremo *accreditamento vincolato*, la remunerazione è fissata dall'accordo contrattuale: sulla base di quest'ultimo e nei limiti da esso posti, l'amministrazione provvede a compensare l'operatore accreditato per le prestazioni da esso effettuate. Nella seconda variante, che definiremo *accreditamento libero*, la remunerazione passa attraverso il mercato: le prestazioni erogate sono remunerate mediante i *voucher* che l'operatore "incassa" dagli utenti del servizio pubblico che abbiano scelto di ricorrere ai suoi servizi;

2. nel secondo modello, che chiameremo *accreditamento candidatura*, l'istituto non ha una connessione diretta con la creazione del sistema pubblico, in quanto il provvedimento amministrativo si limita a costituire un requisito indispensabile che l'operatore deve possedere perché possa divenire destinatario dell'affidamento del servizio, affidamento che potrà poi avvenire in via diretta, ovvero tramite l'indizione di una gara selettiva. In altri termini l'accreditamento si esaurisce nella semplice iscrizione in una lista dei potenziali candidati, non ha alcun collegamento con le scelte del decisore pubblico in ordine agli assetti dell'offerta e rappresenta unicamente un vincolo in capo ad esso, poiché gli preclude la possibilità di affidare il servizio pubblico a soggetti che non siano muniti di accreditamento;
3. nel terzo modello, che chiameremo *accreditamento confermativo*, l'istituto svolge la sua funzione solo "a valle" delle scelte già compiute dal decisore pubblico ed attuate attraverso l'espletamento di gare selettive degli operatori: in questo caso l'accreditamento costituisce una sorta di condizione sospensiva posta sul diritto all'affidamento dell'incarico scaturente dalla partecipazione vittoriosa alla stessa gara selettiva.

Venendo all'analisi dell'accreditamento per i servizi per l'impiego, occorre precisare che, al momento in cui si scrive, non essendo ancora pienamente operativa la riforma ad opera del D.Lgs. n. 150/2015, bisogna analizzare e comparare i diversi sistemi regionali di accreditamento, prendendo dunque in considerazione la relativa legislazione di fonte regionale.

Analizzando da un punto di vista storico-ricostruttivo la creazione dei diversi sistemi regionali di accreditamento, balza subito all'occhio che l'istituto dell'accreditamento, introdotto nel nostro ordinamento nel 2003, è stato per lungo tempo inattuato: nel 2010, a 7 anni dalla sua introduzione a livello nazionale, solo 5 Regioni (Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo) avevano normato (ma non necessariamente reso operativo) l'accreditamento e al 2013, l'anno precedente all'avvio del programma Garanzia Giovani, soltanto altre quattro regioni (Piemonte, Puglia, Sardegna e Campania) si erano aggiunte all'elenco (figura 3.1).

Figura 3.1 Regioni che hanno regolamentato l'accREDITAMENTO dei servizi al lavoro per anno



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Una spinta decisiva al superamento di questo stallo è stata indotta proprio dall'attuazione del Programma nazionale Garanzia Giovani. Non v'è dubbio, infatti, che la raccomandazione del Consiglio sulla *Youth Guarantee* abbia rappresentato un ulteriore stimolo nella costruzione di sistemi che allargassero la platea degli operatori dei servizi pubblici per l'Impiego a soggetti ulteriori rispetto alla rete dei CPI. Nello specifico, il richiamo di detta raccomandazione incoraggia lo sviluppo di partnership tra servizi per l'impiego e altri soggetti che operano sul mercato del lavoro e della formazione²⁹.

Di tale "effetto propulsivo" sia ha riscontro proprio dall'accelerazione nel numero di Regioni che hanno disciplinato l'accREDITAMENTO che, al 2015, risultano essere diciotto. Alle precedenti, infatti, si sono aggiunte, proprio in ragione dell'attuazione degli interventi previsti dal Programma, la Calabria, il Lazio, le Marche, il Molise la Val D'Aosta, la Provincia Autonoma di Trento e, da ultima, la regione Sicilia. Si tratta di Enti che, al momento, hanno coinvolto gli operatori accREDITATI limitatamente alle sole misure relative a Garanzia Giovanni ma che, progressivamente, estenderanno la rete mista pubblico-privato, all'intera platea degli utenti degli SPI.

Va peraltro specificato che l'elenco precedente non necessariamente corrisponde all'effettiva operatività dell'istituto. Fra le 18 Regioni e Province Autonome appena menzionate, infatti, Puglia³⁰, Emilia Romagna³¹ e Liguria non risultano aver attivato

²⁹ Sartori, 2015.

³⁰ In effetti, la Regione Puglia ha emanato di recente un avviso pubblico "per la presentazione delle istanze di candidatura finalizzate all'accREDITAMENTO degli Operatori legittimati all'erogazione dei servizi al lavoro (Determinazione del Dirigente Servizio Politiche per il Lavoro 20 luglio 2015, n. 1367).

³¹ Nella recente "riforma del sistema di governo regionale e locale" (L.R. n. 13del 30/7/2015) la Regione Emilia Romagna fa esplicito riferimento a tale istituto, in previsione, quindi, di una implementazione del sistema. Tra le competenze attribuite alla Regione, infatti, si richiama il "presidio territoriale delle politiche attive e passive del lavoro, fondate sulla cooperazione territoriale nonché sulla cooperazione tra soggetti pubblici e privati".

gli elenchi degli operatori accreditati. Le 16 Regioni in cui l'accreditamento dei servizi al lavoro è operativo possono essere ricondotte a due modelli di offerta dei servizi per l'impiego emergono dalla legislazione regionale: un modello *paritario a canale unico* e un modello *complementare a doppio canale*.

Il modello *paritario a canale unico* è stato adottato dalla sola Lombardia ed è caratterizzato dalla presenza di un *quasi mercato* di offerta del servizio pubblico in cui la partecipazione delle Province è ammessa, ma in condizioni di parità con gli erogatori privati. Questa configurazione rafforza il ruolo della Regione nella funzione di *gateway* e di programmazione delle risorse pubbliche dedicate ai servizi per l'impiego, mentre i CPI provinciali, tenuti anch'essi a dotarsi dell'accreditamento, gareggiano in posizione paritaria con gli altri erogatori accreditati. Tale parità di posizione comporta che il servizio pubblico (il *gateway*) si è anche spogliato delle attività propedeutiche alla erogazione del programma di politica attiva (presa in carico, profilazione utenza) e pertanto l'area delle attività *aperte al mercato* è più ampia.

Il modello *complementare a doppio canale*, adottato da tutte le altre Regioni esaminate, vede accanto agli erogatori pubblici istituzionali (i CPI), l'intervento di selezionati operatori accreditati per integrare l'offerta dei primi. Se questo modello esclude i CPI dall'obbligo di accreditarsi per svolgere i servizi al lavoro³², ciò che veramente discrimina e differenzia all'interno di questo stesso modello le diverse organizzazioni regionali dei servizi è l'ampiezza, da una parte, delle attività che possono essere legittimamente affidate agli operatori accreditati e, dall'altra, le funzioni esclusive riconosciute in capo ai CPI. In proposito va sottolineato che, tutte le Regioni (compresa la Lombardia) riservano a questi ultimi alcune attività di tipo amministrativo (elenco anagrafico e scheda professionale, comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro, liste di mobilità, collocamento mirato, ecc.), tra queste la fondamentale attività di certificazione dello stato di disoccupazione, che incide direttamente sulla verifica della disponibilità al lavoro e sulla applicazione dei meccanismi della cd. condizionalità in relazione cioè alla fruizione delle prestazioni di disoccupazione³³. In altre parole quest'area di attività è *fuori mercato*, mentre, in genere, rientrano nel *mercato*, in quanto possono essere affidate a soggetti accreditati, le attività successive in cui si concretano i programmi di politica attiva, a partire dalla cd. *presa in carico* e *profilazione* dell'utente.

L'essersi posti espressamente il problema del presidio di queste attività connota in maniera peculiare la visione del servizio per il lavoro da parte delle Regioni: lasciare le attività propedeutiche all'accesso dell'utente al mercato dell'intermediazione fa sì che il gestore pubblico di fatto governi il percorso di politica attiva, verificando an-

Nello stesso provvedimento normativo viene attribuita alla costituenda Agenzia regionale per il lavoro il compito (tra gli altri) di proporre alla Regione standard qualitativi aggiuntivi per l'accreditamento e le autorizzazioni regionali dei soggetti privati e gestire il sistema regionale di accreditamento e autorizzazione [...].

³² In alcuni casi, ad esempio il Lazio, si prevede un accreditamento, comunque di diritto, dei CPI per lo svolgimento dei servizi generali obbligatori, in cui rientrano sia le attività di cd. presa in carico dell'utente (prima informazione; orientamento di primo livello) ma anche più avanzate (orientamento specialistico o di secondo livello; incontro tra domanda e offerta e nell'accompagnamento al lavoro).

³³ Sulla condizionalità sia consentito rinviare a Marocco, 2014.

che *ex ante* le caratteristiche dell'utenza (*profiling*) e l'individuazione dell'operatore accreditato. È evidente che il presidio pubblico, o meno, di queste funzioni modifica sostanzialmente la *governance* del sistema, non solo con riguardo all'ampiezza della complementarità ammessa dal sistema territoriale tra i due canali (CPI/operatori accreditati) ed ai rapporti cooperativi tra gli stessi, ma soprattutto in ordine al controllo dell'efficienza della spesa pubblica.

3.1 La Tipologia dei servizi accreditabili

L'accreditamento regola l'erogazione di servizi di pubblica utilità realizzati mediante una azione cooperante tra operatori pubblici e operatori privati. Nei diversi sistemi di accreditamento per i servizi al lavoro regionali analizzati, l'elemento discriminante delle diverse forme assunte da tale regolamentazione è rappresentato dall'ampiezza di attività che possono essere erogate dagli operatori accreditati. In tal modo viene determinata anche la maggiore o minore presenza di prestazioni riservate esclusivamente alle strutture pubbliche: Centri per l'impiego³⁴. Come esperienza rappresentativa nell'individuazione di servizi e prestazioni oggetto di accreditamento, nel febbraio 2015, nel documento redatto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, è stata definita una prima ipotesi di attività costituenti tali percorsi³⁵. Le prestazioni individuate vanno dalla presa in carico, all'accompagnamento degli utenti, fino all'erogazione degli interventi più specialistici di politica attiva (Inserimento lavorativo, Tirocinio, Orientamento di II livello....)³⁶. Utilizzando tale rappresentazione paradigmatica, possiamo determinare una prima classificazione della tipologia di servizi che le Regioni hanno deciso di affidare agli operatori accreditati. Tali attività sono riconducibili a tre macro categorie: servizi per l'orientamento al lavoro, servizi per il rinvio alla formazione e servizi per l'intermediazione tra domanda e offerta (figura 3.2).

³⁴ Solitamente e, tranne in alcuni casi, in maniera espressa, al CPI vengono riservate le funzioni amministrative conferite dal decreto legislativo n.469/1997, art.2, co.1 (collocamento ordinario; collocamento agricolo; collocamento dello spettacolo sulla base di un'unica lista nazionale; collocamento obbligatorio; collocamento dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea; collocamento dei lavoratori a domicilio; collocamento dei lavoratori domestici; avviamento a selezione negli enti pubblici e nella pubblica amministrazione, ad eccezione di quello riguardante le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici) e dal decreto legislativo n. 181/2000 (certificazione e verifica dello stato di disoccupazione e attivazione del patto di servizio), nonché il ricevimento e la gestione delle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro.

³⁵ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome 15/7/cr5ter/c9 - indagine conoscitiva promossa dalla commissione lavoro della camera dei deputati sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati.

³⁶ Più specificatamente le prestazioni rivolte all'utenza presenti nel documento sono: Informazione ed accoglienza; Presa in carico dell'utente; Orientamento di primo livello; Orientamento specialistico; Accompagnamento al lavoro; Incontro domanda e offerta di lavoro.

Figura 3.2 Distribuzione delle Regioni per macrotipologia di servizi affidabili ad operatori accreditati



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Entrando nel merito delle definizioni delle prestazioni costituenti i servizi accreditabili si evidenziano comportamenti diversificati nelle diverse realtà regionali. In particolare tali comportamenti possono essere raggruppati secondo tre modalità classificatorie (figura 3.3), definite in base al grado di complessità con cui vengono declinate le attività.

Figura 3.3 Ipotesi di tassonomia delle regioni in funzione del grado di complessità in cui vengono declinati i servizi per il lavoro affidabili ad operatori accreditati



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Le Regioni del primo gruppo (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Molise, Puglia) forniscono indicazioni di massima circa i servizi che verranno affidati agli enti accreditati, senza specificare attraverso quali prestazioni realizzarle. Le Regioni incluse nel secondo gruppo (Campania, Marche, Sardegna, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta) hanno previsto l'affidamento di una gamma più ampia di servizi, che prende in considerazione anche l'utenza datoriale (le imprese). All'interno di questo raggruppamento è interessante notare come la Sardegna, oltre ad ampliare la gamma di servizi accreditabili abbia anche definito le modalità di raccordo tra soggetti accreditati e Centri per l'impiego, chiarendo in questo modo le rispettive responsabilità. Nel terzo gruppo sono rappresentate le Regioni che hanno esplicitato, all'interno del testo che istituisce l'accreditamento dei servizi al lavoro, una dettagliata articolazione delle prestazioni di cui si compongono i servizi oggetto di affidamento ad altri operatori (Lazio, Lombardia, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Veneto).

È bene ricordare, infine, che tale tassonomia è basata sulla definizione di un mercato potenziale, vale a dire sulle indicazioni che le Regioni forniscono per la costruzione della platea di soggetti accreditabili. La reale configurazione del mercato dei servizi per il lavoro si realizza esclusivamente a seguito dell'aggiudicazione dei bandi emanati dalla Regione (tranne in Lombardia), in cui vengono indicati gli interventi di politica attiva che i soggetti aggiudicatari andranno ad erogare nel territorio. È presumibile che, in tale sede, la gamma dei servizi e delle prestazioni accreditabili possa ampliarsi o dettagliarsi maggiormente.

3.2 I soggetti destinatari, i requisiti e le procedure dell'accreditamento

La disciplina regionale dei sistemi di accreditamento dei servizi al lavoro, relativamente alla individuazione dei soggetti destinatari ricomprende, per la quasi totalità dei modelli, la classificazione utilizzata dal D.Lgs.n.276 del 2003 in materia di implementazione della autorizzazione nazionale. In particolare in tale provvedimento vengono individuati due tipologie di organismi potenzialmente in grado di richiedere il regime autorizzatorio, le Agenzie private per il lavoro (APL) disciplinate nell'art.4 e gli *Intermediari speciali*, un insieme di attori privati e pubblici³⁷ autorizzati ad opera-

³⁷ Si tratta, nello specifico, di: a) gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che rendano pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti all'ultimo anno di corso e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio; b) le università, pubbliche e private, e i consorzi universitari, a condizione che rendano pubblici e gratuitamente accessibili sui relativi siti istituzionali i curricula dei propri studenti dalla data di immatricolazione e fino ad almeno dodici mesi successivi alla data del conseguimento del titolo di studio; c) i comuni, singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, e le camere di commercio; d) le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale anche per il tramite delle associazioni territoriali e delle società di servizi controllate; e) i patronati, gli enti bilaterali e le associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza, la tutela della disabilità; f) i

re *ope legis* nel mercato del lavoro in "regime particolare" perché in possesso di specifiche caratteristiche statutarie (art. 6). Accanto a queste due tipologie di soggetti, numerosi modelli regionali individuano ulteriori attori potenzialmente accreditabili come società di capitali, associazioni, società cooperative, Enti pubblici, ecc. Si differenziano da questa modalità di delimitazione della platea delle strutture accreditabili i sistemi regionali di accreditamento della Lombardia e del Friuli Venezia Giulia. In tali modelli, infatti, gli organismi destinatari dell'accREDITAMENTO non sono specificati all'interno di un elenco di soggetti pre-definiti, ma vengono determinati indirettamente, definendo uno specifico requisito statutario che ne circoscrive la platea. In particolare per il sistema Lombardo l'insieme dei soggetti oggetto di accREDITAMENTO è rappresentato da tutti quegli organismi che presentano nel proprio statuto un puntuale, anche se non esclusivo, riferimento ad una o più attività attinenti ai servizi per i quali si chiede l'iscrizione. Nel modello di accREDITAMENTO del Friuli Venezia Giulia per delimitare l'universo dei soggetti accreditabili, viene richiesta una condizione più stringente di quella Lombarda, la presenza nello statuto societario come oggetto prevalente delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione professionale. Con tale modalità sembra indirettamente determinarsi una unica tipologia di soggetti destinatari dell'accREDITAMENTO: le Agenzie private per il lavoro. Appare interessante evidenziare anche una ulteriore specificità del sistema lombardo nell'individuazione dei soggetti destinatari dell'accREDITAMENTO. Questo, infatti, a differenza di tutti gli altri modelli regionali che considerano i Centri per l'impiego accreditati di diritto o non soggetti ad accREDITAMENTO, considera tali strutture pienamente destinatarie dell'accREDITAMENTO. I CPI devono accreditarsi non direttamente ma per il tramite di agenzie provinciali debitamente costituite soddisfacendo pienamente l'insieme dei requisiti richiesti³⁸.

La determinazione di differenti tipologie di soggetti accreditabili può comportare anche l'interazione del modello di accREDITAMENTO per i servizi al lavoro con altri regimi autorizzatori di servizi di pubblica utilità. In particolare la presenza tra i soggetti destinatari dell'accREDITAMENTO per i servizi al lavoro di alcune tipologie di organismi come le APL, gli *Intermediari speciali*, Enti di formazione e orientamento determina l'interazione del modello di accREDITAMENTO per i servizi al lavoro con il regime di autorizzazione nazionale D.Lgs. 276 e l'accREDITAMENTO delle strutture formative ed orientative³⁹. In entrambi i casi tale relazione viene regolamentata con un differente

gestori di siti internet a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che rendano pubblici sul sito medesimo i dati identificativi del legale rappresentante; g) L'ordine nazionale dei Consulenti del Lavoro, tramite apposita Fondazione.

³⁸ La condizione di pieno accREDITAMENTO a cui sono sottoposte le strutture pubbliche per i servizi al lavoro è rintracciabile in una particolare caratteristica del modello di accREDITAMENTO lombardo: paritaria canale unico.

³⁹ Ricordiamo che il modello di accREDITAMENTO per i servizi formativi ed orientativi è stato introdotto dal DM 166 del 2001 e successivamente rivisitato con intesa tra il Ministero del Lavoro e previdenza sociale, il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero dell'università e ricerca, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, per la definizione degli standard minimi del nuovo sistema di accREDITAMENTO delle strutture formative per la qualità dei servizi del 20 marzo 2008. Tale rivisitazione ha determinato una maggiore attenzione alla verifica degli indicatori di efficacia ed efficienza, spostando la centralità dei controlli nel momento ex post l'accREDITAMENTO di piena operatività della struttura.

livello di soddisfazione dei requisiti richiesti. In particolare nel primo caso, tale interazione può determinare forme di accreditamento di diritto, semplificazione nel soddisfacimento dei requisiti ed esclusività nel poter richiedere l'accreditamento (tabella 3.1).

Tabella 3.1 Benchmark interazione tra accreditamento e autorizzazione

Regione	Accreditamento di diritto	Semplificazione	Esclusività
Abruzzo	✓		
Calabria			✓
Campania			✓
Friuli Venezia Giulia			✓
Lazio	✓		
Lombardia			
Marche		✓	
Molise	✓		
Piemonte		✓	
Puglia	✓		
Sardegna	✓		
Sicilia	✓		
Toscana			
P.A. di Trento		✓	
Valle d'Aosta		✓	
Veneto		✓	

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Nel secondo caso tale relazione è stata regolamentata con la costituzione di un "Accreditamento Unico"⁴⁰ o , in maniera simile a quanto visto per i titolari di autorizzazione, con un regime di requisiti semplificato, mantenendo distinti i due regimi di accreditamento. Alcune regioni non hanno disciplinato tale interazione. (tabella 3.2).

⁴⁰ È cioè prevista una procedura di accreditamento comune con la possibilità per l'operatore di scegliere tra sezioni diverse di un unico elenco, differenziato per tipologia di servizio. Naturalmente le diverse sezioni richiederanno criteri di accesso, requisiti e indicatori diversificati.

Tabella 3.2 Accredитamento servizi al lavoro/accreditamento strutture formative e orientative

Regione	Accreditamento Unico	Semplificazione	Non specificato
Abruzzo			✓
Calabria			✓
Campania	✓		
Friuli Venezia Giulia			✓
Lazio		✓	
Lombardia	✓		
Marche		✓	
Molise			✓
Piemonte		✓	
Puglia		✓	
Sardegna			✓
Sicilia			✓
Toscana		✓	
P.A. di Trento		✓	
Valle d'Aosta		✓	
Veneto			✓

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Generalmente l'insieme dei requisiti richiesti per l'accreditamento può essere ricompreso in 3 tipologie classificatorie:

- requisiti giuridico/finanziari;
- requisiti strutturali/infrastrutturali;
- requisiti riferibili alle competenze professionali del personale.

Alcune esperienze regionali ne individuano specificatamente anche due ulteriori tipologie:

- requisiti attestanti le relazioni con il territorio;
- requisiti di efficacia ed efficienza nelle attività realizzate.

Per quanto attiene i requisiti giuridico/finanziari, nella maggior parte dei casi viene richiesta la soddisfazione di almeno tre condizioni:

- 1) una *mission* del soggetto coerente con quella per i servizi ai quali ci si accredita – esplicitata attraverso un riferimento, seppure generalmente non esclusivo, ai servizi al lavoro per i quali si richiede l'accreditamento⁴¹;
- 2) una capacità amministrativa e gestionale – soddisfazione di un insieme di indicatori che attengono al rispetto della legislazione nazionale, alla corretta gestione delle risorse umane impegnate e al corretto rapporto con gli utenti frui-

⁴¹ Tale requisito è generalmente richiesto con riferimento agli operatori privati, (Società di capitali e cooperative; Fondazioni; associazioni datoriali ed enti bilaterali, ecc.).

- tori dei servizi proposti⁴² o attraverso una gestione delle risorse finanziarie che garantisca trasparenza e rintracciabilità dei processi economici;
- 3) la disponibilità di risorse finanziarie congrue – con un capitale versato minimo che può variare fra i 20.000 ed i 50.000 euro;
- Tuttavia sono presenti casi (figura 3.4) in cui la richiesta è più lasca (come l'assenza di riferimenti alla *mission* dell'ente accreditando) o più restrittiva (per quanto attiene la presenza di requisiti aggiuntivi per attestare la capacità gestionale oppure una disponibilità finanziaria maggiore).

Figura 3.4 Particolari requisiti giuridico/finanziari e Regioni che li richiedono



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Per quanto attiene le capacità strutturali, è generalmente richiesta la garanzia di tre condizioni minime:

- 1) una presenza sul territorio regionale e una riconoscibilità del servizio;
- 2) risorse infrastrutturali e logistiche;
- 3) l'Interconnessione con le banche dati regionali.

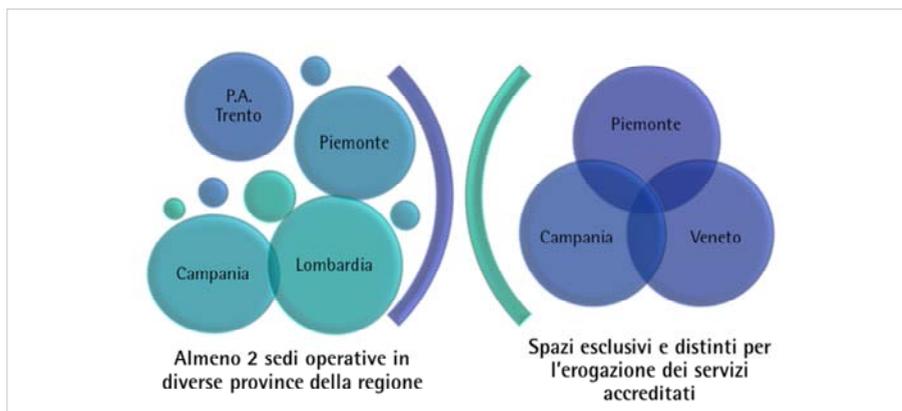
Nella maggior parte dei casi è richiesta la presenza della sede legale o di almeno 1 unità operativa sul proprio territorio; la garanzia di utilizzo esclusivo dei locali adibiti all'erogazione del servizio, facilmente distinguibili nella loro funzione anche da quelli utilizzati per l'esercizio di altre tipologie di attività; che le sedi presso le quali si erogheranno i servizi, siano conformi alle norme relative all'igiene, alla salute ed alla si-

⁴² In particolare tali condizioni minime si declinano secondo tre dimensioni:

- nel rapporto fra Struttura e Stato – il rispetto degli adempimenti di tipo fiscale (pagamenti di imposte e tasse); in capo agli amministratori, l'assenza di condanne per reati di tipo penale e/o amministrativo;
- nei confronti delle risorse umane con le quali la struttura opera: rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi; rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza sul luogo di lavoro; rispetto delle norme sul diritto al lavoro dei disabili; dal punto di vista contrattuale, il rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro;
- nei confronti dell'utenza: il rispetto delle normative sull'utilizzo dei dati personali; la gratuità del servizio per i fruitori; l'erogazione di servizi secondo i principi di non discriminazione, trasparenza ed imparzialità.

curezza dei luoghi di lavoro, nonché alle normative in materia di accesso per le persone in condizione di disabilità; la dotazione di attrezzature e materiali idonei allo svolgimento delle attività per le quali si chiede l'accreditamento e, ultimo ma non ultimo, l'interconnessione con i sistemi informativi regionali e la borsa nazionale continua del lavoro. Anche in questo caso, la variabilità regionale è elevata, con alcuni casi di maggiore ristrettezza dei criteri strutturali (figura 3.5).

Figura 3.5 Particolari requisiti strutturali e Regioni che li richiedono



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Per la soddisfazione dei requisiti relativi al possesso di adeguate risorse professionali, i sistemi regionali sono riconducibili due differenti modalità di considerare le professioni:

- Regioni che focalizzano l'attenzione sul presidio di funzioni organizzative (Campania, Piemonte, Lombardia, Toscana);
- Regioni che richiedono la presenza di Figure professionali dedicate allo svolgimento di specifiche mansioni o attività (Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Lazio, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto).

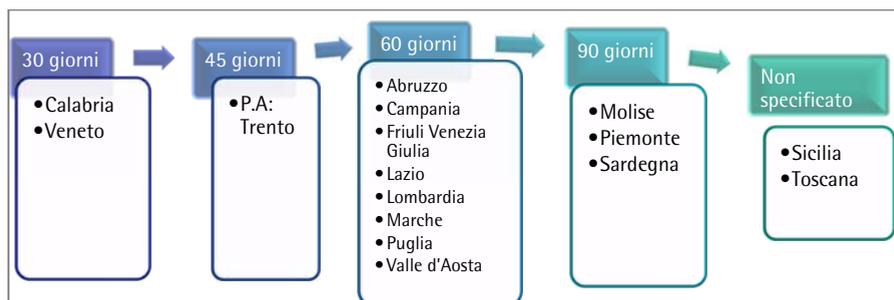
In generale tutte le discipline regionali richiedono la presenza di almeno due aree professionali/funzioni da presidiare o garantire con specifiche competenze: il Responsabile organizzativo di struttura, chiamato ad attivare funzioni di coordinamento (delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie) del servizio, di pianificazione strategica e operativa, di supervisione e verifica, nonché deputato alla gestione delle relazioni con gli *stakeholder* del servizio (generalmente intesi come imprese, istituzioni, parti sociali e committenza); e l'operatore del mercato del lavoro, deputato

all'erogazione dei servizi accreditati⁴³. Solo Piemonte, Lombardia e Campania, richiedono in aggiunta la presenza di un profilo o di una funzione professionale dedicata alla gestione amministrativo contabile della sede accreditata, designata a seguire gli aspetti di rendicontazione economico finanziaria dell'esercizio dei servizi stessi. Laddove specificate, per ciascuna figura professionale, le discipline regionali di accreditamento ne dettagliano i requisiti espressi in titoli di studio o qualifiche nonché in anni di esperienza nella fornitura di analoghe prestazioni professionali.

Ultimo requisito analizzato è relativo al rapporto fra operatore accreditato ed altri soggetti del territorio deputati ad intervenire sul mercato del lavoro: tutti i sistemi di accreditamento sono mirati ad ampliare la rete territoriale degli attori competenti ad offrire servizi al lavoro, tuttavia, in due regioni in particolare, Campania e Lombardia, fra i requisiti dell'accREDITAMENTO si ritrova la capacità di documentare il sistema di relazioni attivate con altri soggetti, in particolare con l'insieme dei soggetti, pubblici e privati, autorizzati ed accreditati, ma non solo, che intervengono in tema di istruzione, formazione professionale e lavoro.

Infine, le discipline regionali di accREDITAMENTO tendono a regolamentare anche i tempi per la verifica dei requisiti descritti e la durata dello stesso. La procedura di rilascio dell'accREDITAMENTO, che consiste nella verifica della documentazione prodotta e delle dichiarazioni rilasciate anche per mezzo di verifiche in loco e talvolta con il supporto di enti terzi, può avvenire entro tempistiche variabili da un minimo di 30 giorni ad un massimo di 90 giorni indipendentemente dall'utilizzo o meno di un sistema informativo quale strumento di comunicazione fra le parti, come sintetizzato nella figura 3.6.

Figura 3.6 Durata dell'istruttoria per il rilascio dell'accREDITAMENTO nei sistemi regionali



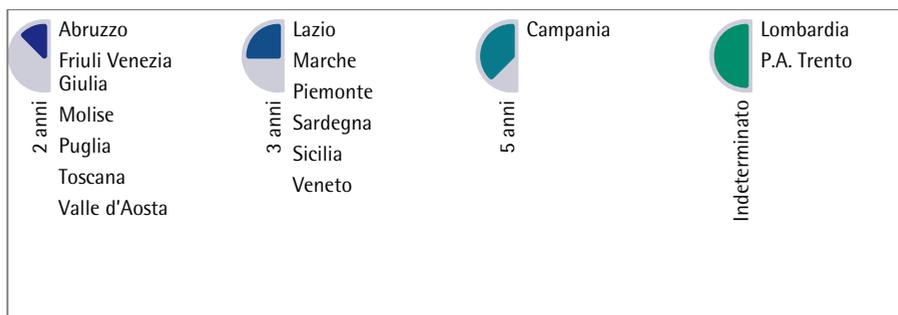
Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Una volta riconosciuto, l'accREDITAMENTO ha generalmente un periodo di durata, che si aggira più frequentemente fra i 2 ed i 3 anni (figura 3.7). Soltanto in Lombardia e nella provincia autonoma di Trento il provvedimento iniziale iscrive a tempo inde-

⁴³ Il numero di figure deputate all'erogazione dei servizi può variare in rapporto al livello di specializzazione professionale richiesto dal servizio per il quale ci si accredita.

terminato l'operatore nell'elenco degli accreditati, fermo restando la necessità di comprovare almeno ogni due anni, la sussistenza dei requisiti posseduti.

Figura 3.7 Durata dell'accredimento



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Infine in tutti i sistemi regionali, nel corso del periodo di vigenza dell'accredimento, gli operatori sono tenuti a comunicare alle amministrazioni ogni variazione dei requisiti in un periodo variabile fra i 15 e i 30 giorni, e a provvedere a sanare le irregolarità nell'arco di un tempo che si aggira intorno alle 2 settimane, pena la revoca dell'accredimento stesso. Tenuto conto di tale costante, i sistemi regionali possono prevedere diversi livelli di "gradualità" nei meccanismi di sanzione e revoca dell'accredimento. In 9 regioni (Abruzzo, Friuli VG, Molise, Puglia, Valle d'Aosta, Lazio, Sardegna, Marche, Calabria), l'uscita dal sistema è regolata da un meccanismo del tipo "on/off". Nelle altre 7 regioni, il sistema sanzionatorio tende ad essere più articolato: in Veneto, Sicilia, Toscana, Provincia autonoma di Trento, Campania, Lombardia e Piemonte, in caso di difformità o irregolarità nei requisiti di accreditamento, fatto salvo gravi inadempienze sul versante dei requisiti di onorabilità, prima della revoca dello stesso, può essere emesso un provvedimento di sospensione dell'accredimento. Per quanto attiene ai motivi di sospensione o revoca, generalmente sono le irregolarità riscontrate relative ai requisiti professionali, giuridico finanziari, di onorabilità o strutturali a costituire fattore di sospensione o revoca, mentre solo in alcune Regioni, è previsto un criterio di verifica *ex post* del processo di servizio⁴⁴.

⁴⁴ Sette sistemi (Provincia Autonoma di Trento, Valle d'Aosta, Marche, Puglia, Lombardia, Campania e Calabria) prevedono che il mancato raggiungimento degli obiettivi del requisito di efficacia ed efficienza attraverso i quali si monitora l'attività degli enti accreditati, possa costituire motivo di revoca dell'accredimento.

3.3 I sistemi di Monitoraggio e valutazione per il controllo delle performance e della qualità dei servizi degli operatori accreditati

Dallo studio dei diversi sistemi di Monitoraggio e Valutazione regionali sugli operatori accreditati emergono approcci diversificati. In particolare si evidenziano stati attuativi e livelli di *governance* riconducibili a tre diversi ambiti di consolidamento: Disciplinato-Operativo; Disciplinato-Non operativo; Non disciplinato. Entrando nel merito delle diverse situazioni regionali, emerge come le uniche Regioni che presentano processi strutturati ed un sistema operativo di *governance* in materia di monitoraggio e valutazione, se pur in fase sperimentale, sono Campania e Lombardia. Altre Regioni (Abruzzo; Friuli V.G.; Lazio; Marche; Molise; Piemonte; Sardegna; Sicilia; Prov. Trento; Valle D'Aosta; Veneto) pur definendo requisiti e indicatori di efficacia ed efficienza non hanno implementato operativamente sistemi di monitoraggio ai fini della loro valutazione ed, altre ancora (Puglia; Toscana; Calabria) risultano prive di un sistema regolamentato. In questa fase dell'analisi e tenuto conto dei diversi stati attuativi, così come indicato, appare, quindi, significativo soffermarci in particolare sui due modelli implementati ed attuati che, seppur sperimentali, offrono un quadro sufficientemente esaustivo di come queste due Regioni presiedono l'intero impianto di monitoraggio e di valutazione sulle performance delle strutture accreditate. Il primo elemento da evidenziare è un importante aspetto che accomuna i due sistemi. Entrambi i modelli si riferiscono, infatti, alla misurazione di prestazioni di organismi che agiscono all'interno di sistemi di accreditamento unici per l'orientamento, la formazione ed il lavoro, producendo così valutazioni su soggetti che possono erogare più tipologie di servizi con un unico accreditamento⁴⁵. Per Entrambi i modelli, inoltre, la verifica della qualità delle attività realizzate è finalizzata alla definizione di graduatorie di merito degli organismi accreditati. In particolare nella regione Campania tale modello classificatorio è definito di *premialità*, inserito all'interno del modello di accreditamento e costituito essenzialmente dall'insieme degli indicatori fondanti il requisito di efficacia ed efficienza più alcune condizioni di premialità aggiuntive⁴⁶. Il punteggio determinante i diversi livelli di premialità varia in una scala da 0 a 35 di cui 20 costituisce la dote di accreditamento, il sistema assegna, infatti, 20 punti all'atto del rilascio dell'accREDITamento e 15 la dote di premialità. In Lombardia tale sistema è invece distinto dal modello di accreditamento. Implementato con la D.d.g n.12471 del 20 dicembre 2012, viene definito come sistema di rating per gli operatori accreditati, ed essenzialmente definisce una graduatoria di merito mediante un articolato sistema di attribuzione di punteggi.

⁴⁵ Alcuni indici ed indicatori di monitoraggio possono differenziarsi in base alla sezione di accreditamento in cui il soggetto è inserito.

⁴⁶ Tali indicatori misurano la presenza di procedure organizzative certificate (ISO 9001, D.lgs.8 giugno 2001), l'anzianità dell'organismo nel sistema di accreditamento, il numero di sedi operative accreditate e di unità di personale con rapporto di lavoro dipendente superiori al livello minimo richiesto dal sistema di accreditamento.

L'elemento che diversifica i due modelli sta nel differente utilizzo di indicatori riferibili ai requisiti generalmente presenti nei modelli di accreditamento. Il sistema campano, infatti, valuta unicamente gli indicatori costituenti il requisito di efficacia ed efficienza (livello di attuazione, livello di abbandono, livello di successo, livello di spesa, costo allievo, efficienza procedurale e amministrativa)⁴⁷. Il modello lombardo assume, invece, come indicatori per la definizione di un sistema di rating, anche quelli riferibili ai requisiti finanziari, professionali ed alle relazioni con il territorio (Qualità dei servizi, Efficienza nella spesa, Affidabilità). Nel modello lombardo, quindi, il sistema di monitoraggio e valutazione assume al proprio interno indicatori generalmente richiesti nei criteri di accreditamento, verificabili prima dell'inserimento del soggetto nell'albo dei soggetti accreditati (tabella 3.3). Spostando una parte importante della loro verifica in una fase di piena operatività del soggetto.

Tabella 3.3 Quadro del sistema di rating adottato dalla Regione Lombardia

A. Indicatore sintetico	B. Indice	C. Indicatore di dettaglio	Modalità di calcolo
Efficacia nel risultato	Efficacia	Tasso di successo	Rapporto numero allievi qualificati/ certificati e numero allievi iscritti (per i soggetti accreditati per servizi di Istruzione e formazione professionale)
			Rapporto numero destinatari con PIP concluso con successo e numero destinatari totali presi in carico (per i soggetti accreditati per servizi per il lavoro)
		Coerenza occupazionale	Punteggio medio dei questionari di soddisfazione occupazionale
Qualità nei servizi	Qualità di erogazione	Livello di istruzione	Punteggio medio derivante dai titoli di studio del personale
		Esperienza lavorativa	Anni di esperienza lavorativa media degli addetti
		Customer satisfaction	Punteggio medio dei questionari di customer satisfaction
	Consistenza della rete	Rete con le imprese	Numero delle imprese con cui si sono sottoscritti convenzioni di stage e tirocinio e contratti di fornitura di servizio

segue

⁴⁷ La misurazione viene effettuata sulle attività realizzate nell'anno precedente.

Tabella 3.3 segue

A. Indicatore sintetico	B. Indice	C. Indicatore di dettaglio	Modalità di calcolo
Qualità nei servizi (segue)	Consistenza della rete (segue)	Radicamento nel territorio	Numero di protocolli formalizzati con altri attori competenti in materia di lavoro
		Rete internazionale	Numero di soggetti non italiani con i quali sono stati sottoscritti accordi formalizzati
Efficienza nella spesa	Solidità	Variazione nel patrimonio netto	$(\text{Patrimonio netto anno } t - \text{Patrimonio netto anno } t-1) / \text{Patrimonio netto anno } t-1$
		Incidenza degli oneri finanziari sui ricavi	Rapporto totali oneri finanziari e ricavi di vendita
		Indice di disponibilità corrente	Rapporto attivo circolante e debiti a breve
	Efficienza	Efficienza della gestione caratteristica	Rapporto risultato operativo e ricavi di vendita
		Valore aggiunto per addetto	$(\text{Ricavi di vendita} - \text{Costi esterni}) / \text{Numero dipendenti}$
		Diversificazione delle fonti di ricavo	Rapporto totale valore della fonte di ricavo maggiore e ricavi di vendita
Affidabilità	Affidabilità	Trasparenza	Punteggio associato ai documenti di rendiconto integrato
		Esiti dei controlli	Numero di diffide e sospensioni esito dei controlli
		Compliance D.Lgs. 231/2001	Punteggio medio di compliance D.Lgs.231/2011

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Tale comportamento è interpretabile anche in considerazione di un aspetto fondamentale del sistema lombardo, l'accreditamento ad *ingresso libero*⁴⁸. Tale impianto, attraverso il sistema della Dote unica lavoro (voucher a disposizione degli utenti), garantisce all'organismo accreditato l'immediato accesso alle risorse finanziarie pubbliche, necessitando, quindi, di verifiche e controlli maggiormente orientati nella fase ex post l'accreditamento di realizzazione delle attività.

Ricordiamo inoltre che il modello di accreditamento della Lombardia, non ha scadenza, la verifica, quindi, di più requisiti e condizioni nella fase del monitoraggio e

⁴⁸ Per un approfondimento di tale aspetto vedi il paragrafo "L'accreditamento nei sistemi di erogazione dei servizi pubblici", di Manuel Marocco.

valutazione garantisce un costante controllo nella presenza e mantenimento degli indicatori. Un'ultima osservazione su un ulteriore elemento di diversificazione dei due sistemi di monitoraggio di Campania e Lombardia. Tali modelli sembrano, infatti, orientati verso differenti finalità. La Lombardia nella scelta degli indicatori sembra dare unicamente rilievo agli aspetti centrati su una logica competitiva di "mercato" quali l'efficacia del risultato e la qualità del servizio. La Campania, invece, sembra attenuare tale impostazione, inserendo anche condizioni finalizzate al riconoscimento della storia pregressa e della consistenza strutturale dell'organismo.

4. I soggetti privati nei sistemi dei servizi per il lavoro regionali. Un primo censimento

Nell'ambito dell'analisi sui sistemi di accreditamento regionali è stata condotta un censimento dei soggetti accreditati, considerando, a questo scopo, solo le Regioni con un sistema di accreditamento operativo, ovvero quelle che hanno attivato il relativo elenco. Tali elenchi, generalmente acquisibili dai portali regionali, sono stati uniformati e riportati in un unico database.

Va specificato, a riguardo, che le informazioni rilevate riguardavano sia i soggetti accreditati che le sedi operative degli stessi. In tal modo è stato possibile ricostruire la mappa della presenza degli operatori privati nei diversi contesti regionali. Tale operazione di raccolta, peraltro, ha presentato alcune criticità: in primo luogo, tra le Regioni che hanno normato l'accredimento, il Molise non rende disponibile l'elenco degli accreditati. Inoltre 3 regioni, Toscana, Puglia e Sicilia, non riportano le sedi operative degli Enti accreditati, per cui non è stato possibile in questo caso ricostruire in maniera puntuale la numerosità delle unità territoriali e, nel caso delle ultime due, neppure la Provincia all'interno della quale opera il soggetto accreditato⁴⁹.

Un'ulteriore difficoltà incontrata nella costruzione del data base ha riguardato l'assenza, nella gran parte dei casi, di codici univoci che permettessero di identificare con certezza la presenza degli stessi operatori nei diversi archivi regionali. Si è quindi provveduto, tramite le informazioni a disposizione (codice fiscale, sede legale laddove presenti, e ragione sociale) e il reperimento di ulteriori informazioni tramite internet o contatto diretto, a codificare i diversi enti con un codice univoco, e ad associare i soggetti alle diverse tipologie di enti accreditati⁵⁰.

Infine, utilizzando la metodologia GIS (*Geographic Information System*), è stato possibile visualizzare la distribuzione geografica degli enti accreditati e delle loro filiali su tutto il territorio nazionale, con l'ausilio di shape geo-referenziate di dettaglio re-

⁴⁹ Si specifica che gli elenchi regionali sono stati acquisiti tra febbraio e marzo del 2015, con la sola eccezione di quelli relativi alla Calabria (aprile 2015), Sardegna (giugno 2015) e alla Sicilia (giugno 2015).

⁵⁰ Nello specifico, i soggetti accreditati sono stati classificati secondo la seguente tassonomia: APL, camere di Commercio, Centri per l'impiego, Centri per l'orientamento pubblici, Comuni, Fondazione consulenti del lavoro, Enti bilaterali, Enti di formazione, Fondazioni, Scuole, Sindacati e associazioni datoriali, Società di consulenza, Terzo settore, Università, Altri soggetti.

gionale e comunale. Il risultato di tale operazione ha portato, come sarà poi specificato più nel dettaglio, a censire 800 Enti accreditati (pubblici e privati) e 2.121 unità operative nei diversi comuni italiani.

Occorre, a tal proposito, specificare che l'insieme degli operatori così individuati definiscono l'offerta, per così dire, potenziale dei servizi privati all'interno del sistema degli SPI locali. Come già ampiamente illustrato nei capitoli precedenti, infatti, la procedura dell'accredimento nella maggior parte dei casi si configura solo come il primo passo per l'ingresso dei soggetti privati all'interno dei sistemi pubblici per l'impiego locali (accredimento candidatura) e non già come un processo attraverso il quale il soggetto entra a far parte del sistema (accredimento ingresso). Tale procedura garantisce che gli Enti presenti nell'elenco regionale rispondano ai criteri definiti dalla normativa locale sull'accredimento e consentono loro di partecipare alle procedure pubbliche che mettono a bando i servizi al lavoro rientranti nel più ampio sistema degli SPI. Solo una volta che questi saranno affidatari di un servizio, opereranno effettivamente all'interno del Sistema per l'impiego locale.

4.1 I soggetti accreditati e le loro unità operative

Come già accennato, l'analisi degli elenchi dei soggetti accreditati ha riguardato tutte le Regioni che hanno reso operativi gli elenchi degli operatori accreditati.

Nel complesso, gli operatori registrati nei diversi elenchi regionali risultano essere 800, con una marcata presenza di enti di formazione (tabella 4.1).

Tabella 4.1 Soggetti accreditati per tipologia. Valori assoluti e percentuali

Tipologia	V.a	%
Enti di formazione	319	39,9
CPI/COL/Comuni	135	16,9
APL	115	14,4
Altro	93	11,6
Società di consulenza	75	9,4
Fondazioni, Scuole, Università	38	4,8
Sindacati Ass.ni datoriali, Enti bilaterali	25	3,1
Totale	800	100,0

Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Questi ultimi, autorizzati *ope legis* all'esercizio della intermediazione⁵¹, rappresenta-

⁵¹ L'art. 6, 1° co. lett. b), d.l.gs. n. 276/2003, tra gli altri, autorizza le "associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto (...) la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza". L'esercizio dell'attività di

no da soli quasi il 40% dei soggetti censiti e, se si escludono i Centri per l'impiego accreditati (limitando quindi l'analisi ai soli soggetti esterni al Servizio pubblico per l'impiego⁵²) la percentuale sfiora il 47%. Decisamente meno numerosa, ma ben più strutturata ed estesa a livello territoriale, è la presenza delle Agenzie per il lavoro (APL), ovvero gli operatori autorizzati a livello nazionale, previa partecipazione ad apposita procedura amministrativa diretta alla verifica del possesso di particolari requisiti indicati dalla legge nazionale (artt. 4-5, D.Lgs. n. 276/2003⁵³).

Questi ultimi rappresentano circa un settimo (un sesto se non si considerano i CPI accreditati) dell'intera platea degli enti qui presi in esame. La progressiva apertura del sistema dei servizi al lavoro a soggetti privati ha interessato in maniera non irrilevante anche il terzo settore che raccoglie gran parte degli operatori raggruppati nella categoria "Altro" (unitamente alla Fondazione dei consulenti del lavoro⁵⁴, alle Camere di commercio ed ad altri soggetti minori). Al terzo settore, in particolare, appartengono 78 tra gli Enti accreditati censiti, in gran parte operativi nell'ambito del sostegno di fasce deboli e soggetti svantaggiati. Circa un operatore su 10 appartiene al mondo della consulenza aziendale mentre più marginale è restante componente degli operatori non profit, con le fondazioni, le scuole e le università che raccolgono poco meno del 5% del totale dei soggetti accreditati, e i sindacati e le associazioni datoriali che superano di poco il 3%.

A livello territoriale è evidente come Lombardia e Veneto rappresentino le regioni che hanno maggiormente movimentato il mercato degli operatori accreditati (figura 4.1), soprattutto in ragione del fatto che sono quelle che da più tempo sperimentano sistemi di cooperazione tra operatori privati⁵⁵ e pubblici e che presentano mercati del lavoro relativamente più dinamici rispetto ad altre realtà territoriali e, quindi, più attrattivi per operatori esterni al sistema dei servizi pubblici per l'impiego.

intermediazione è subordinato alla mera interconnessione con la Borsa continua nazionale del Lavoro, per il tramite del portale clic lavoro, nonché al rilascio alle regioni e al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali di ogni informazione utile relativa al monitoraggio dei fabbisogni professionali e al buon funzionamento del mercato del lavoro.

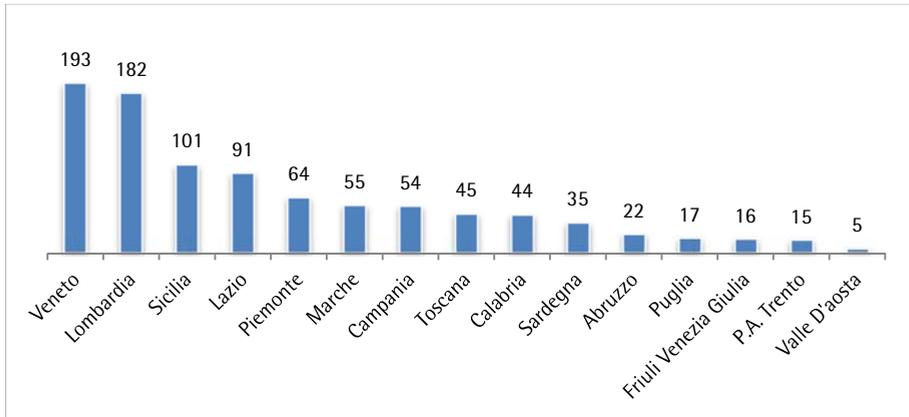
⁵² In Lombardia, Lazio e Sicilia si prevede l'inserimento negli elenchi dei soggetti accreditati anche dei Centri per l'impiego (in Lombardia sotto forma di agenzie provinciali). Mentre nelle ultime due regioni considerate i CPI sono accreditati di diritto per lo svolgimento dei servizi obbligatori (prima accoglienza), in Lombardia il mancato conseguimento dell'accreditamento comporta "l'esclusione dal sistema" (art. 32, l.r. n. 22/2006).

⁵³ Si tratta, in particolare, di: a) agenzie generali di somministrazione di lavoro; b) agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato; c) agenzie di intermediazione; d) agenzie di ricerca e selezione del personale; e) agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

⁵⁴ Il D.L. 276/2003 faceva esplicito divieto ai Consulenti del Lavoro di esercitare individualmente l'attività di intermediazione, ma di dover ricorrere a "una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro".

⁵⁵ In realtà la dizione "operatori privati" non è totalmente corretta. I diversi modelli di accreditamento, come del resto il regime autorizzatorio nazionale, prevede la possibilità anche per soggetti pubblici (scuole, università e comuni) di accreditarsi. Del resto, come già evidenziato, alcune normative regionali prevedono che gli stessi CPI rientrino nell'elenco dei soggetti accreditati. Va sottolineato, comunque, che nel complesso gli Enti pubblici accreditati, se si escludono i CPI, non superano il 4,3% del totale.

Figura 4.1 Soggetti accreditati per regione



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Peraltro, più risulta recente l'operatività del sistema di accreditamento, maggiore è la quota di operatori che operano in ambiti territoriali relativamente circoscritti e, comunque, all'interno dell'area regionale. È il caso, ad esempio, della Sicilia, che solo di recente ha provveduto ad attivare l'elenco degli Enti accreditati e che vede soltanto 3 soggetti, tra i 101 presenti nell'elenco regionale, operare in altre regioni italiane, ed una presenza di enti di formazione particolarmente significativa (al netto dei comuni e dei Centri per l'impiego accreditati, gli enti di formazione rappresentano il 61% del totale dei soggetti inseriti nell'elenco siciliano).

Del resto, la gran parte degli operatori limita la sua azione nell'ambito di una sola regione. Se si escludono i Comuni, i Centri per l'impiego e i Centri di orientamento pubblici al lavoro, che operano necessariamente all'interno di confini territoriali amministrativamente definiti, dei restanti 665 operatori soltanto 43 (poco più del 6%) risulta essere presente negli elenchi di più di una Regione (tabella 4.2).

Ed è su questo terreno della diffusione nazionale che entrano in gioco i grandi provider dell'intermediazione privata. Sono infatti quasi esclusivamente le Agenzie per il Lavoro a estendere la loro sfera su di un piano multi-territoriale. Fra le APL, infatti, 38 (pari al 33%) risultano operare in più contesti regionali e in 5 casi tali operatori risultano essere presenti in almeno la metà degli elenchi disponibili. Del tutto marginale è la presenza di altre operatori in più contesti regionali, e comunque non supera mai la presenza in più di 3 elenchi regionali, con la sola eccezione della Fondazione dei Consulenti del lavoro (qui ricompresa nella categoria "altro"), accreditata in 6 delle 15 Regioni censite.

Tabella 4.2 Soggetti accreditati(*) in più di una Regione

Soggetti presenti solo in una regione						622
Soggetti presenti in più di una regione						43
Di cui accreditati per numero di regioni e tipologia	APL	Enti di formazione	Società di consulenza	Altro	Totale	
2	10	1	1	0	12	
3	11	1	1	0	13	
4	4	0	0	0	4	
5	5	0	0	0	5	
6	1	0	0	1	2	
7	2	0	0	0	2	
8	1	0	0	0	1	
9	1	0	0	0	1	
10	1	0	0	0	1	
11	1	0	0	0	1	
14	1	0	0	0	1	
Totale	38	2	2	1	43	

(*) Ad esclusione dei CPI, dei Centri pubblici di orientamento al lavoro e dei Comuni.

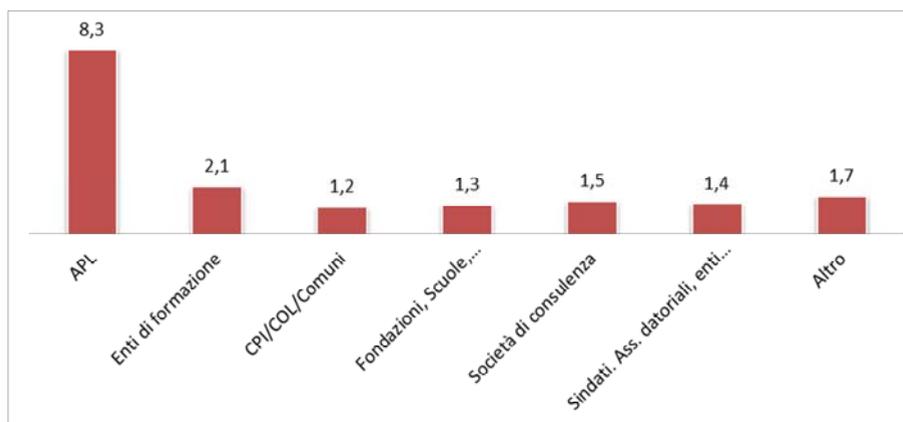
Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Occorre precisare, comunque, che altri Enti di formazione sono potenzialmente anoverabili tra quelli operanti su più regioni. Si tratta, in particolare, di soggetti storici della formazione professionale legata al mondo cattolico, quali l'ENAIP, l'Ente di formazione di istruzione professionale dell'ACLI, e il CNOS/FAP, ovvero l'ente formativo del Centro nazionale opere salesiane. Entrambi i soggetti, però, operando regionalmente con enti autonomi, non sono configurabili come un unico operatore. Sembra comunque rilevante qui segnalare che, nel complesso, gli operatori appartenenti alla rete ENAIP risultano presenti in 5 regioni su 14, e quelli riconducibili al CNOS/FAP in 3.

La dimensione territoriale, peraltro, non assume un valore esclusivamente di curiosità statistica se si considera che, storicamente, il mercato dell'intermediazione formale italiana ha sempre trovato nella possibilità di estendere territorialmente in maniera efficace il processo di *matching* tra offerta e domanda di lavoro, anche in ragione di sistemi informativi regionali spesso poco capaci di operare in maniera cooperativa con quelli realizzati in altre regioni italiane (criticità solo in parte superate dal portale nazionale "cliclavoro.it"). Il diverso "peso" delle Agenzie per il lavoro rispetto agli altri operatori accreditati emerge con ancor più evidenza se si guarda alle sedi ope-

relative accreditate sui diversi territori regionali⁵⁶, ovvero agli sportelli con i quali i soggetti possono operare sul territorio. Dai dati rilevati ogni APL può contare mediamente su poco più di 8 unità operative, valore di quattro volte superiore al rapporto registrato per gli Enti di formazione, e di oltre 7 volte più elevato per le restanti tipologie di operatori accreditati (figura 4.2)

Figura 4.2 Numero medio di unità operative per tipologia di Ente



Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Non stupisce, quindi, che per numero di sedi operative siano le Agenzie per Il lavoro a risultare maggioritarie (delle 2.121 sedi censite, infatti, 933 appartengono alla rete delle APL, ovvero il 44% del totale degli sportelli accreditati; il 47,4%, se si escludono i CPI e i Centri di orientamento al lavoro pubblici). Seguono gli Enti di formazioni, con circa 260 unità in meno, nonostante, come visto in precedenza, registrino un numero di soggetti accreditati di quasi tre volte più elevato rispetto a quello delle agenzie. Seguono quindi le altre tipologie di operatori, con percentuali tendenzialmente in linea con quanto rilevato nella precedente analisi relativa agli Enti accreditati.

Il dato sulle unità operative, inoltre, fa emergere con maggior chiarezza l'evidente disomogeneità con la quale gli operatori si distribuiscono sul territorio (figura 4.3).

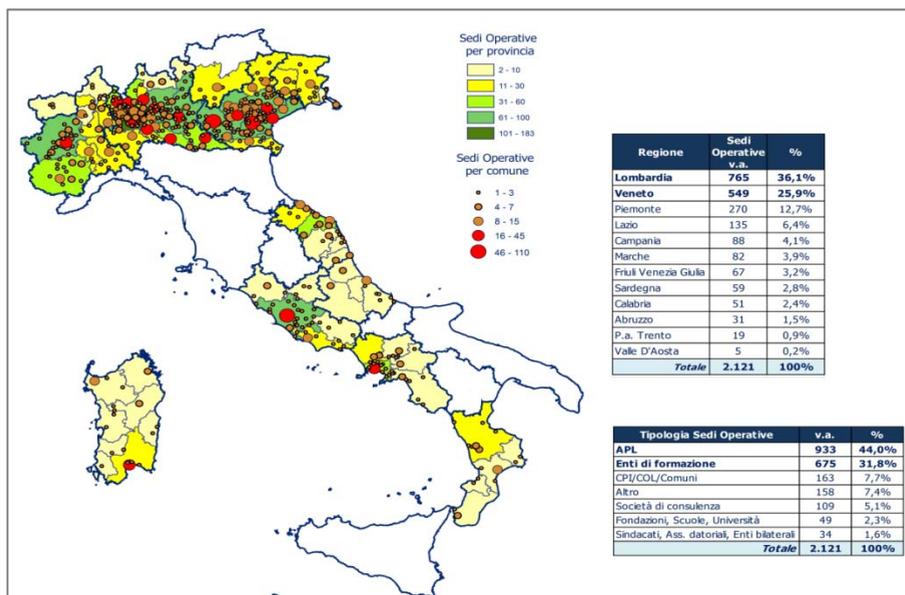
Dalla cartina è evidente come nelle regioni dell'Italia settentrionale la concentrazione di sportelli riconducibili a soggetti accreditati risulti nettamente maggiore. Basti considerare che le prime 3 regioni per numero di unità operative (rispettivamente Lombardia, Veneto e Piemonte) da sole raccolgono quasi il 75% del totale degli sportelli censiti.

Se si limita l'analisi alle sole APL, tale percentuale raggiunge il 79,4% (il 35% opera

⁵⁶ Si rammenta che non sono disponibili i dati delle unità operative accreditate per la regione Toscana e la Regione Sicilia.

nella sola Lombardia), e sfiora il 77% se si guarda agli Enti di formazione. È chiaro che, soprattutto per quel che riguarda le agenzie per il lavoro, sia il diverso livello di efficienza dei contesti economici ad aver determinato tale distribuzione⁵⁷.

Figura 4.3 Sedi operative degli Enti accreditati per Regione e tipologia (*)



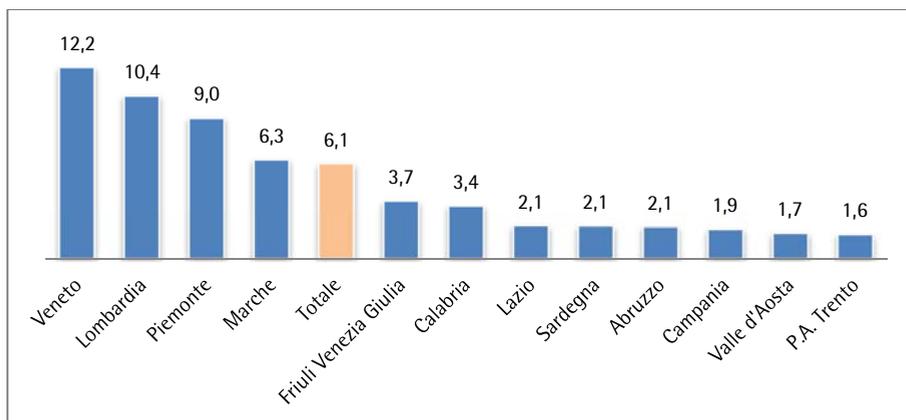
(*) dati non disponibili per la Regione Toscana e la regione Sicilia
Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Ma tale fenomeno è anche espressione di un mercato dell'intermediazione più maturo, che presenta un rapporto tra operatori pubblici e privati di più lunga sperimentazione rispetto a Regioni che più recentemente hanno esteso il sistema Servizi pubblici per l'impiego ad altri operatori. È probabile che, col progressivo consolidarsi dei modelli di accreditamento locali e nazionale, il numero di unità operative andrà progressivamente aumentando anche dove la presenza degli operatori esterni, al momento, risulta meno incisiva. Non va comunque trascurato l'effetto "traino" determinato, come già evidenziato, dall'*appeal* del tessuto produttivo locale che, soprattutto per gli attori *for profit*, potrebbe rappresentare un fattore determinante nello sviluppo delle reti dei servizi al lavoro. Del resto, lo stesso sistema dei Servizi Pubblici per l'Impiego risulta essere, in qualche modo, interessato da tale contesto, col risultato che i CPI presentano livelli di efficienza e qualità dei

⁵⁷ Se si guarda, del resto, i dati delle Agenzie private per il lavoro autorizzate a livello nazionale, il 49% di queste ultime aveva la sede legale e filiali in Lombardia, e Veneto ed Emilia Romagna (fonte: MDLPS, Indagine Sui Servizi Per L'impiego 2014).

vati laddove il mercato del lavoro e il sistema economico risultano più dinamici. La diversa intensità con la quale gli operatori accreditati sono presenti nelle Regioni italiane determina un diverso "peso" di questi ultimi all'interno del sistema dei Servizi per l'Impiego delineando, almeno potenzialmente, diversi livelli di interazione tra i due operatori. Se si guarda al rapporto tra le sedi operative degli enti accreditati e i CPI presenti sul territorio, appare evidente come la presenza degli operatori accreditati possa potenzialmente arricchire l'offerta di servizi sul territorio. Mediamente, infatti, per ogni Centro per l'impiego esistono 6,1 unità operative accreditate (figura 4.4). In altre parole, se tutti gli Enti accreditati venissero coinvolti nell'erogazione di politiche attive pubbliche, l'utenza potrebbe contare su un numero di sportelli 6 volte più numeroso di quelli riconducibili ai soli CPI.

Figura 4.4 Rapporto tra unità operative degli Enti accreditati e CPI per regione



(*) Tra le unità operative non sono considerati i CPI e i Centri pubblici di orientamento al lavoro accreditati. Dati non disponibili per la Regione Toscana e la regione Sardegna.
Fonte: Isfol, Monitoraggio sui servizi per l'impiego 2015

Rimane il fatto che l'effetto moltiplicativo determinabile dall'apporto dei soggetti accreditati risente di una marcata disomogeneità territoriale. Così, mentre in Veneto e in Lombardia (dove, di fatto, gli enti accreditati sono già interamente coinvolti nell'erogazione dei servizi per il lavoro degli SPI) il rapporto supera il valore di 10 a 1, in altre Regioni risulta ben più modesto. Al di là di fattori legati all'estensione territoriale (è il caso della Val d'Aosta o della provincia Autonoma di Trento), è evidente che le regioni del Sud Italia presentano un'incidenza di operatori accreditati ben al disotto della media, in gran parte dovuta all'assenza di operatori privati for profit sul territorio.

5. La Garanzia Giovani: primi passi verso un nuovo modello di attuazione delle politiche attive del lavoro

Nel maggio 2014 ha preso avvio in Italia la Garanzia Giovani⁵⁸, il programma europeo promosso e finanziato per la lotta alla disoccupazione giovanile e il contrasto all'elevato numero di NEET⁵⁹. Il programma prevede che gli Stati membri si impegnino ad offrire ai giovani, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio.

Rispetto agli interventi precedenti con le medesime finalità, la Garanzia Giovani si connota per il carattere della sistematicità dell'offerta. Per l'attuazione della Garanzia Giovani sono previste sia misure di intervento diretto ai giovani, sia riforme strutturali di lungo periodo riguardanti i Servizi pubblici per l'impiego (SPI) e le modifiche al diritto del lavoro.

Il sistema degli interventi diretti alle persone è finanziato dal bilancio dell'UE, attraverso l'IOG⁶⁰ e il FSE⁶¹ per il periodo di programmazione 2014-2020, e dai bilanci nazionali, eventualmente integrati da finanziamenti privati. Le risorse FSE possono finanziare, oltre agli interventi mirati ai singoli individui, anche interventi a sostegno di riforme strutturali (quali, ad esempio, creazione e potenziamento di banche dati, servizi specialistici e sportelli unici per i giovani, campagne di sensibilizzazione ecc.). L'IOG rientra nella programmazione generale del FSE e finanzia attività direttamente mirate a giovani di età inferiore a 25 anni o, qualora lo Stato membro lo reputi ap-

⁵⁸ Il presente capitolo anticipa alcune delle risultanze che l'Isfol presenterà in modo più ampio e approfondito nel Rapporto di valutazione del Piano Garanzia Giovani in corso di realizzazione.

⁵⁹ Cfr. GU C 120 del 26 aprile 2013.

⁶⁰ L'IOG rappresenta una integrazione del sostegno finanziario che il Consiglio e il Parlamento europeo hanno istituito per la lotta alla disoccupazione nelle regioni europee particolarmente colpite dal fenomeno, ovvero con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25%; la dotazione è di 6,4 miliardi di euro, di cui 3,2 iscritti in una nuova linea di bilancio dell'Unione, e 3,2 miliardi di euro derivanti dai fondi già assegnati su base nazionale nell'ambito del FSE.

⁶¹ Il FSE è la più importante fonte di finanziamento europea per la Garanzia Giovani, stimata ad oggi pari ad un importo di circa 9,5 miliardi di euro, di cui 3,2 miliardi a concorrenza del finanziamento IOG.

propriato, come nel caso italiano, di età inferiore a 30 anni.

Il Piano italiano della Garanzia per i Giovani si articola su un doppio livello di *governance* dell'azione diretta alle persone. Un primo livello è quello periferico che vede le regioni stipulare singole convenzioni con il MLPS rispetto al pacchetto delle misure comuni e alle modalità di gestione. Sempre le regioni hanno programmato nei loro PAR le misure più idonee da applicare sul loro territorio e le risorse finanziarie da dedicare a tali interventi. Al livello centrale spetta la messa a punto degli strumenti a supporto dell'azione diretta alle persone: la definizione delle schede misura⁶² e del modello per la profilazione degli utenti, la metodologia dei costi standard e l'implementazione del sistema di monitoraggio a supporto della Garanzia Giovani. Inoltre il livello centrale interviene a sostegno delle regioni in difficoltà nel raggiungimento dei risultati in applicazione del principio di sussidiarietà. Per rispondere all'emergenza con tempestività di azione l'Italia ha scelto di gestire il fondo IOG con un programma a regia nazionale, il PON IOG adottato nel luglio del 2014. Le regioni eleggibili alla IOG sono tutte quelle di livello NUTS2 fatta eccezione per la P.A. di Bolzano. Il Programma si rivolge al target dei giovani NEET 15-29enni e ha come obiettivo quello di raggiungere 560 mila giovani entro il 2018.

Il modello di *governance*, l'architettura programmatica e attuativa, gli strumenti a supporto del Programma Garanzia Giovani hanno teso dunque all'obiettivo di dare coerenza e omogeneità al sistema nazionale delle politiche attive e dei servizi per il lavoro e di favorire una tempestiva attuazione degli interventi. Nel Piano si definiscono non solo le iniziative a favore dei giovani ma anche le basi della riforma strutturale di riordino delle politiche attive del lavoro e dei SPI.

In tale prospettiva, un ruolo di particolare importanza è rivestito da alcuni aspetti e strumenti di attuazione del programma: l'introduzione, per la prima volta in Italia, di un modello di profilazione degli utenti, l'applicazione di costi standard, lo sviluppo del sistema informativo.

Il modello di profilazione è uno strumento al servizio dei SPI che consente di individuare le necessità del giovane e di offrire la misura più efficace. Inoltre l'attribuzione al giovane iscritto alla Garanzia Giovani ad una "classe di rischio" quale misura della sua difficoltà a collocarsi nel mercato del lavoro permette di graduare il costo delle misure che prevedono rimborsi a risultato o del premio nel caso di una misura attivata con un servizio di intermediazione ai lavori.

L'introduzione dei costi standard persegue inoltre la logica di semplificazione delle procedure di rimborso delle spese e permette dunque di velocizzare l'utilizzo del fondo consentendo di estendere la platea dei possibili beneficiari.

La piattaforma tecnologica per il monitoraggio della Garanzia Giovani costituisce lo strumento conoscitivo condiviso tra il MLPS e le regioni per la progettazione e gestione delle politiche attive. Prima il Piano e poi il PON IOG hanno dato l'avvio al

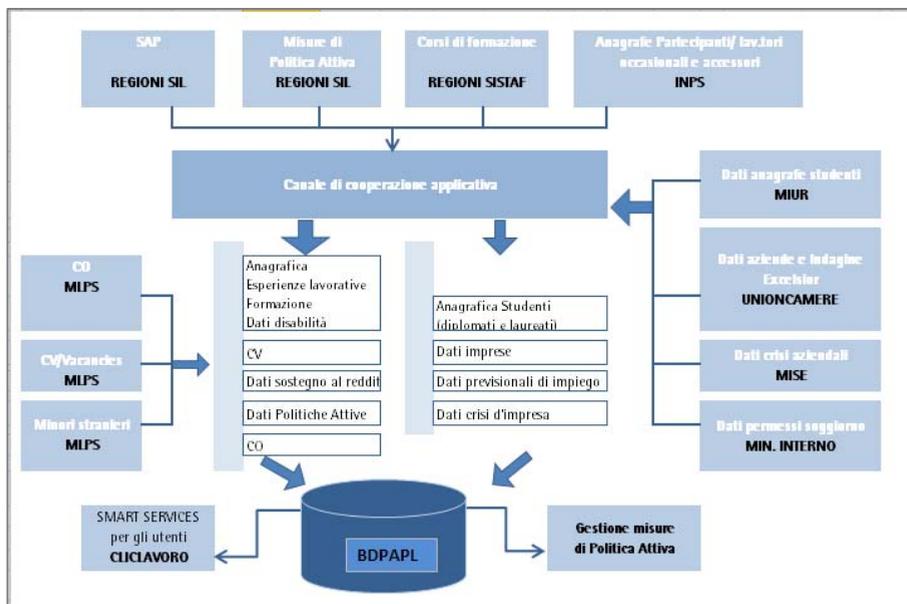
⁶² Il quadro di riferimento degli interventi è stato declinato all'interno di un pacchetto di nove macromisure: accoglienza, presa in carico e orientamento; formazione; accompagnamento al lavoro; apprendistato; tirocinio extracurricolare, anche in mobilità geografica; servizio civile; sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità; mobilità professionale transnazionale e territoriale; bonus occupazionale.

processo di armonizzazione e integrazione degli archivi regionali delle politiche per l'implementazione della Garanzia Giovani da estendere a tutte le politiche attive per il lavoro. Si tratta di una componente della banca dati delle politiche attive e passive con l'obbligatorietà di conferimento dati dai sistemi informativi locali ad un unico sistema centrale. I dati inseriti nella piattaforma e quelli presenti nella Banca Dati sulle Politiche attive e passive del lavoro (BDPAPL), trattati con un sistema di *matching*, integrano le informazioni dei servizi provinciali e delle agenzie per il lavoro. La piattaforma consente la tracciabilità delle adesioni dei giovani alla Garanzia Giovani, la creazione della Scheda anagrafico-professionale (SAP) che costituisce un dossier completo sulla storia del giovane (dati anagrafici, formazione, esperienze di lavoro) e sui servizi erogati nell'ambito della Garanzia Giovani, la tracciabilità del percorso del giovane e della sua condizione, in un dato momento, all'interno del percorso. Alla base del funzionamento della piattaforma tecnologica c'è la cooperazione applicativa tra i nodi regionali e il nodo nazionale per la trasmissione delle SAP.

La piattaforma nazionale garantisce inoltre un sistema di rilevazione e monitoraggio dei servizi e delle azioni della Garanzia Giovani al fine di fornire elementi per consentire il miglioramento continuo degli interventi. In prospettiva, per completare l'insieme delle funzionalità programmate nel Piano, è prevista l'implementazione di ulteriori componenti oltre quelle già attive presso il MLPS che necessitano di specifici accordi di servizio per l'interoperabilità con altre basi dati in capo ad enti non ancora cooperanti: Anagrafe nazionale degli studenti (ANS) del MIUR; aziende e sull'indagine Excelsior di Unioncamere; dati sulle crisi aziendali del MISE; dati sui permessi di soggiorno del Ministero dell'Interno; dati sull'offerta formativa a titolarità regionale (SISTAF)(figura 5.1).

Il PON IOG, dunque, aprendo al target NEET 15-29enni l'accesso alla Garanzia Giovani, attraverso l'iscrizione al portale, il riconoscimento delle condizioni di eleggibilità alla IOG, la profilazione, la presa in carico e l'offerta di una misura tra quelle disponibili dal menù Garanzia Giovani, funge di fatto da apripista e da banco di prova per il futuro quadro di intervento delle politiche attive.

Figura 5.1 Garanzia Giovani e Banca dati politiche attive e passive del lavoro (BDPAPL) – Architettura generale



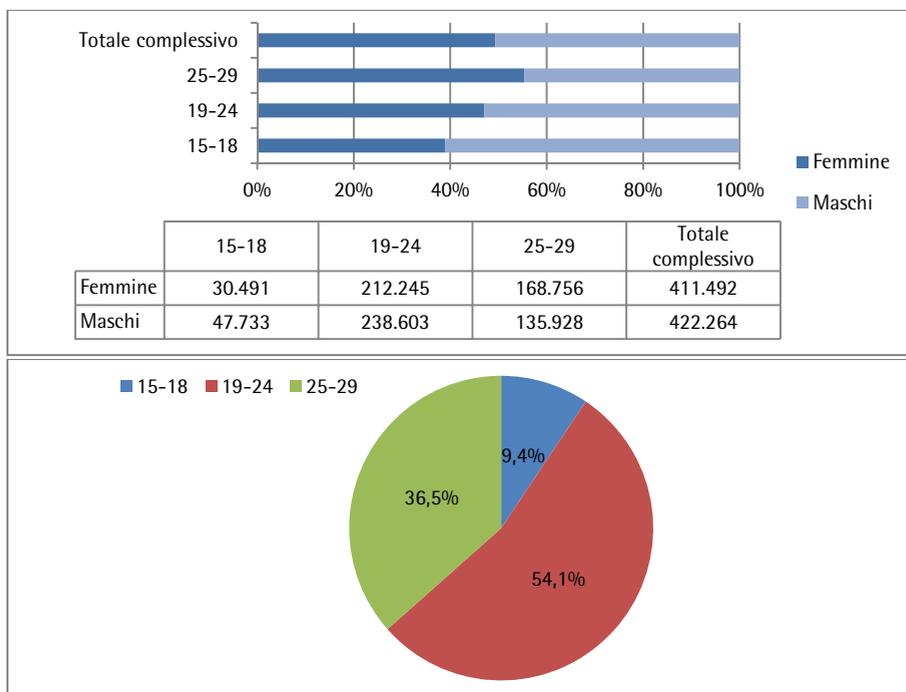
Fonte: elaborazione Isfol

5.1 Garanzia Giovani: principali dati di monitoraggio

Al febbraio 2016 il numero delle registrazioni alla Garanzia Giovani si attesta a 964 mila unità; al netto delle cancellazioni di ufficio⁶³ il numero dei registrati raggiunge la quota di 834 mila individui. Tra i registrati alla Garanzia Giovani c'è una leggera prevalenza della componente maschile (51%) rispetto a quella femminile (49%). Il 54% dei registrati ha un'età compresa nella fascia di 19-24 anni, il 9% è rappresentato da giovani con età fino a 18 anni e il restante 37% da over 25. Gli uomini hanno un'incidenza superiore tra gli under 25 mentre nelle fasce di età superiori, tra i 25-29 anni, prevale la componente femminile (figura 5.2).

⁶³ Si tratta di cancellazioni dell'adesione per annullamento della stessa a causa di: ripensamento del giovane, mancanza di requisiti del giovane, rifiuto della presa in carico da parte del giovane.

Figura 5.2 Partecipanti registrati per genere ed età



Dati al netto delle cancellazioni.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - BDPAPL

Il numero dei presi in carico ha superato i 611 mila giovani. A livello nazionale il 73,4% dei giovani registrati risulta preso in carico, pur permanendo una discreta variabilità a livello regionale degli indici di copertura (tabella 5.1).

Tabella 5.1 Giovani registrati e presi in carico, per regione

Regione	Giovani registrati*	Giovani presi in carico con patto di servizio*	Indice di copertura (%)
Piemonte	55.001	28.400	51,6
Val d'Aosta	2.159	1.630	75,5
Lombardia	77.313	50.321	65,1
Trento	4.153	3.345	80,5
Veneto	39.869	36.632	91,9
Friuli Venezia giulia	15.742	10.866	69,0
Liguria	13.202	9.600	72,7
Emilia Romagna	61.103	46.235	75,7

segue

Tabella 5.1 segue

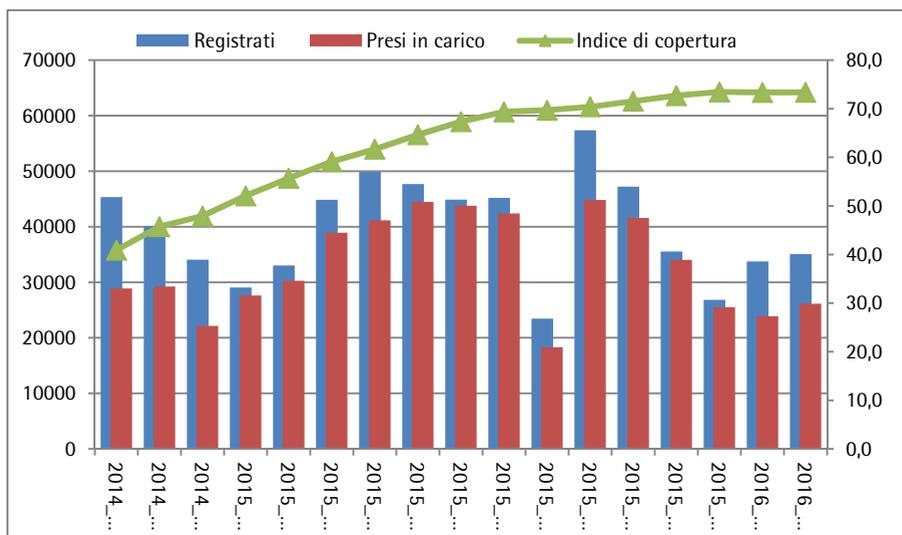
Regione	Giovani registrati*	Giovani presi in carico con patto di servizio*	Indice di copertura (%)
Toscana	47.638	39.913	83,8
Umbria	16.190	12.967	80,1
Marche	28.875	16.043	55,6
Lazio	66.237	49.693	75,0
Abruzzo	20.187	16.999	84,2
Molise	6.219	4.213	67,7
Campania	87.671	53.366	60,9
Puglia	58.873	45.677	77,6
Basilicata	14.942	12.426	83,2
Calabria	40.735	27.452	67,4
Sicilia	144.080	116.541	80,9
Sardegna	33.567	29.348	87,4
Totale	833.756	611.667	73,4

Dati al netto delle cancellazioni.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - BDPAPL

I flussi delle registrazioni e delle prese in carico per singolo mese mostrano un andamento crescente influenzato dall'effetto stagionale nei mesi di dicembre e di agosto (figura 5.3).

Figura 5.3 Flussi mensili dei registrati e dei presi in carico e indice di copertura



(*) Per il mese di gennaio il numero dei registrati e dei presi in carico rappresenta una proiezione del dato al 11/02/2016 - Dati al netto delle cancellazioni.

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - BDPAPL

L'indice di *profiling*, che misura l'intensità della difficoltà del giovane NEET a trovare un'occupazione o a trovarsi inserito in un percorso di studio o formazione, rappresenta la probabilità che ogni giovane iscritto al Programma ha di trovarsi nella condizione di NEET, in una scala crescente da 0 (zero) a 1 (uno). L'attribuzione dell'indice di *profiling* avviene al momento della presa in carico ed è determinato sulla base di alcune caratteristiche anagrafiche del giovane (tra cui genere, età, residenza, titolo di studio, la condizione occupazionale riferita all'anno precedente, la durata della disoccupazione). La distribuzione dei presi in carico per classe di profilazione mostra quote maggioritarie di ragazzi con livello di difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro medio-alto (38,7%) e alto (44,8%). Nella tabella 5.2 si riporta il dettaglio dei presi in carico per classe di profilazione e regione di presa in carico.

Tabella 5.2 Partecipanti presi in carico per livello di profilazione e regione di presa in carico

Regione presa in carico	Livello di profilazione			
	Basso	Medio-Basso	Medio-Alto	Alto
Piemonte	11,3	8,1	51,3	29,2
Val d'Aosta	14,5	11,6	47,9	26,1
Lombardia	20,4	14,2	53,0	12,4
Trento	14,3	33,6	36,6	15,5
Veneto	15,8	18,1	50,6	15,5
Friuli Venezia Giulia	15,9	11,5	54,1	18,6
Liguria	12,1	9,7	50,1	28,1
Emilia Romagna	13,5	14,6	49,6	22,3
Toscana	13,7	12,3	53,2	20,7
Umbria	12,5	8,7	46,6	32,2
Marche	14,2	13,5	48,5	23,8
Lazio	11,0	3,6	49,4	36,1
Abruzzo	11,5	5,1	51,8	31,6
Molise	7,6	1,6	43,1	47,8
Campania	5,5	0,9	28,9	64,7
Puglia	7,9	1,0	35,7	55,4
Basilicata	3,7	0,6	25,6	70,1
Calabria	5,0	1,0	27,2	66,7
Sicilia	4,1	0,5	15,3	80,2
Sardegna	9,3	1,2	36,0	53,5
Totale	10,2	6,4	38,7	44,8

Dati al netto delle cancellazioni.

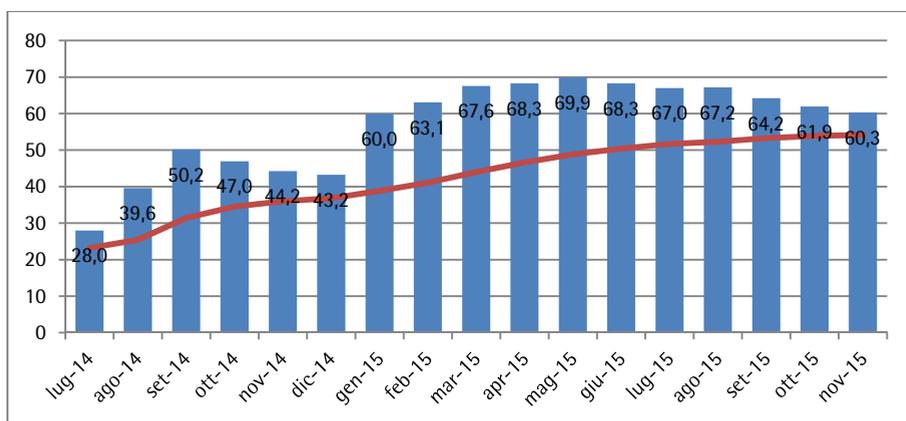
Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - BDPAPL

5.2 Tempi di attesa

In relazione ai tempi di attesa dell'erogazione del servizio (accoglienza, orientamento e presa in carico) da un lato, e di erogazione della misura di integrazione e supporto

nel mercato del lavoro dall'altro, l'Italia si è fissata due valori di benchmark: periodi di attesa non superiori ai 2 mesi tra la data di adesione del giovane al Programma Garanzia Giovani e il colloquio di orientamento e presa in carico da parte dei servizi competenti; periodi di attesa non superiori ai 4 mesi tra la data di presa in carico e la data di erogazione della misura di supporto e integrazione nel mercato del lavoro, in linea con la raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani. Per quanto attiene l'analisi dei tempi di risposta dei Servizi per il Lavoro a partire dall'adesione del giovane al Programma, la quota dei giovani profilati entro i due mesi dalla registrazione mostra un trend crescente (figura 5.4, linea di colore rosso).

Figura 5.4 Quota di registrati presi in carico entro 2 mesi dalla registrazione - per mese di registrazione



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, BDPAPL

Tale quota, se calcolata per singolo mese di registrazione, mostra che a novembre 2015 ogni 100 giovani registrati ben 60 sono stati presi in carico entro i 2 mesi, in lieve diminuzione rispetto al mese precedente. Nei primi mesi del 2015 si è quindi concentrato il massimo sforzo teso a recuperare i ritardi nei tempi di presa in carico accumulati durante tutta l'annualità 2014. Esiste dunque un limite oggettivo al raggiungimento dell'obiettivo di garantire tempi di attesa inferiori ai 2 mesi per la presa in carico per il 100% dei giovani registrati, determinato da tre aspetti: (cioè il 100% si potrebbe raggiungere solo nel caso di un rallentamento nel flusso delle registrazioni o all'aumentare del numero di strutture/risorse competenti):

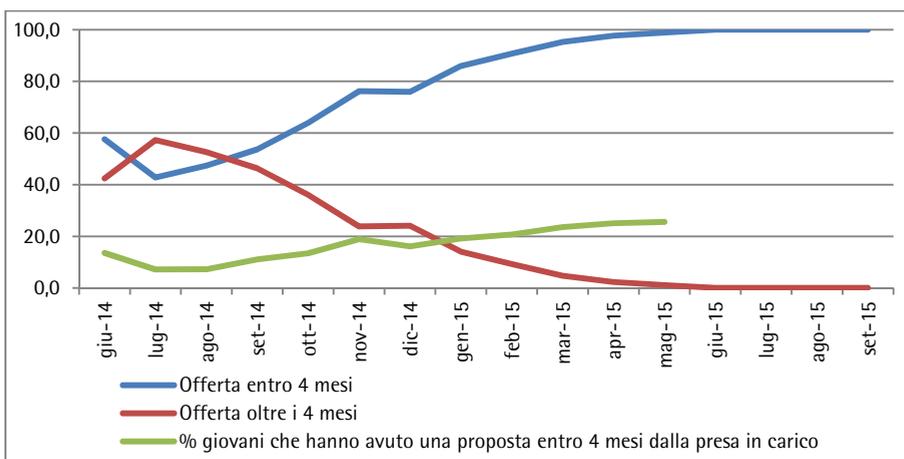
- un ritardo accumulato durante il 2014;
- un flusso di registrazioni che non mostra segnali di rallentamenti: infatti se il numero delle registrazioni nel mese di Dicembre 2015 è inferiore rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, a gennaio 2016 il dato torna a crescere, sia rispetto al mese precedente che rispetto al dato di gennaio 2015;

- un limite "fisico" dettato dal numero di strutture e numero di risorse umane dei servizi competenti (CPI e altri SPI accreditati).

Relativamente ai tempi di attesa di erogazione di una misura di integrazione e supporto nel mercato del lavoro, circa il 92,2% dei giovani destinatari dell'intervento ha atteso, per l'avvio della misura, meno di 4 mesi dalla presa in carico⁶⁴. A partire da giugno 2015 si può affermare comunque che tutti i giovani che hanno avuto un'offerta di politica l'hanno ricevuta entro i 4 mesi dalla presa in carico (figura 5.5).

Il rapporto tra giovani che hanno ricevuto un'offerta nei 4 mesi e il totale dei giovani presi in carico mostra un trend crescente arrivando a sfiorare valori prossimi al 30% tra aprile e giugno 2015 (linea verde nella figura). Su questo appare opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che progressivamente è aumentato il carico di lavoro sui servizi e che è ipotizzabile un rallentamento nella loro capacità di risposta soprattutto in fase di offerta di una misura.

Figura 5.5 Quota di giovani che hanno ricevuto una proposta entro 4 mesi per mese



Fonte: elaborazione Isfol su dati MLPS - BDPAPL

5.3 Presi in carico, avviati e profilazione per tipologia di operatore

L'attuazione della Garanzia Giovani poggia sulla rete SPI che opera sul territorio italiano tramite 534 CPI a cui si affiancano operatori accreditati ai servizi per il lavoro. La Garanzia Giovani trova il sistema dei SPI in uno stato generale di incertezza rispetto al processo di riforma sulla competenza degli enti locali (L. 56/2014) e di ri-

⁶⁴ Dati al 30.09.2015 elaborati per il Primo Rapporto di valutazione del Piano italiano della Garanzia Giovani inviato alla CE a dicembre 2015.

forma del sistema delle politiche attive (L. 183/2014). Inoltre i SPI presentano sul territorio forti elementi di disomogeneità in termini sia di organizzazione, di efficienza del sistema informativo, di risorse disponibili e capacità di collaborazione con altri operatori del mercato del lavoro. In questo scenario l'attuazione delle Garanzia Giovani sembra aver costituito un laboratorio sperimentale per la definizione della nuova rete dei servizi per le politiche del lavoro prevista dal D.Lgs. 150/2015.

L'attuazione del Piano si inserisce infatti in un quadro in piena evoluzione e in alcuni contesti regionali ha comportato maggiori oneri di lavoro per gli operatori dei SPI. Il riordino delle province, facendo transitare il personale dai CPI ad altri settori/ organismi territoriali, ha contribuito ad aggravare una situazione già di per sé fragile. Allo stesso tempo ha però definito un modello per un nuovo assetto organizzativo e procedurale. Molte regioni hanno allargato il sistema dei SPI agli enti accreditati solo in seguito all'avvio della Garanzia Giovani. Ciò ha determinato un elevato livello di variabilità delle forze messe in campo con ricadute sulla velocità con cui è stato erogato il primo servizio all'utenza nella fase della presa in carico.

È chiaro che, laddove il sistema pubblico si appoggia a operatori accreditati, potenziando così la rete territoriale dei servizi, i punti di erogazione dei servizi possono aumentare considerevolmente.

Peraltro, non tutti i modelli di erogazione predisposti dalle regioni, anche laddove interessavano soggetti esterni al sistema pubblico dei servizi per l'impiego, prevedevano il coinvolgimento degli operatori accreditati sin dalla presa in carico dei soggetti coinvolti. È quindi naturale che, nel complesso, siano i Centri per l'impiego a rappresentare, per la gran maggioranza dei territori, la prima porta di accesso dei giovani al Programma. Il volume medio di utenza per CPI presenta forti disomogeneità territoriali: si passa dai 62 giovani presi in carico in media dai CPI lombardi agli oltre 1.900 dell'Umbria (tabella 5.3).

Ad una prima analisi sorprende che nelle regioni in cui sono presenti i soggetti accreditati, il carico di lavoro risulta essere generalmente sbilanciato a sfavore dei CPI. In altre parole, nella gran parte dei casi il numero di utenti che sono stati presi in carico dai Centri per l'impiego è nettamente più elevato rispetto a quanto registrato per le strutture accreditate, sia in termini assoluti che come numero medio di individui per struttura.

Tabella 5.3 Distribuzione delle strutture e dei giovani presi in carico per regione e numero medio di presi in carico per struttura

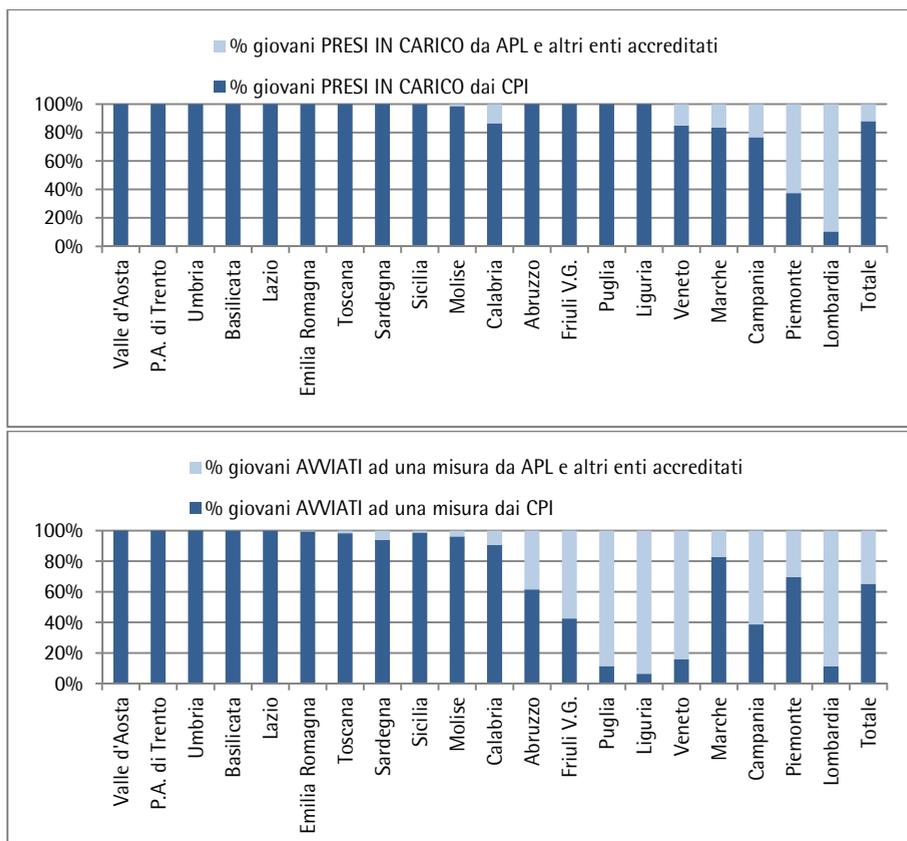
Regione di presa in carico	APL e altri enti accreditati					CPI					Totale	
	Numero strutture	Giovani presi in carico	N. medio di giovani presi in carico per struttura	Numero strutture	Giovani presi in carico	Giovani presi in carico	Numero medio di giovani presi in carico per struttura	Numero strutture	Giovani presi in carico	Numero medio di giovani presi in carico per struttura	Giovani presi in carico	Numero medio di giovani presi in carico per struttura
Piemonte	219	10.475	48	30	6.262	209	249	16.737	67			
Valle d'Aosta				2	1.243	622	2	1.243	622			
Lombardia	603	26.625	44	50	3.123	62	653	29.748	46			
P.A. di Trento				12	2.664	222	12	2.664	222			
Veneto	109	4.352	40	44	24.554	558	153	28.906	189			
Friuli Venezia Giulia				18	8.042	447	18	8.042	447			
Liguria				14	5.843	417	14	5.843	417			
Emilia Romagna				40	34.836	871	40	34.836	871			
Toscana				40	28.699	717	40	28.699	717			
Umbria				5	9.702	1.940	5	9.702	1.940			
Marche	60	2.333	39	13	11.877	914	73	14.210	195			
Lazio				38	35.189	926	38	35.189	926			
Abruzzo				15	14.575	972	15	14.575	972			
Molise	1	48	48	3	3.417	1.139	4	3.465	866			
Campania	53	8.138	154	46	26.793	582	99	34.931	353			
Puglia				44	30.083	684	44	30.083	684			
Basilicata				8	10.006	1.251	8	10.006	1.251			
Calabria	56	2.780	50	16	17.826	1.114	72	20.606	286			
Sicilia	1	72	72	65	101.896	1.568	66	101.968	1.545			
Sardegna				28	24.833	887	28	24.833	887			
Totale	1.102	54.823	50	531	401.463	756	1.633	456.286	279			

Fonte: elaborazione Isfol su dati MLPS -BDPAPL

Il modello della Regione Lombardia rappresenta un caso isolato. Tale modello di servizi per l'impiego regionali ha permesso di abbattere considerevolmente il carico di lavoro sulle singole strutture, sia pubbliche che accreditate, con valori medi molto vicini a quelli teorici dell'equi-distribuzione dell'utenza. Del resto, in tale regione il ricorso ad un sistema "aperto" di compresenza di operatori pubblici e privati esiste da tempo e, inoltre, opera attraverso il meccanismo della cd. "dote", con modalità molto simile a quelle introdotte a livello nazionale dalla Garanzia Giovani.

Il contributo all'alleggerimento del carico di lavoro dei CPI da parte delle APL si evidenzia maggiormente nella fase di proposta e avvio di una politica. Si rilevano, infatti, diversi modelli regionali di erogazione dei servizi: un primo gruppo di regioni, assai corposo in verità, nel quale sia la presa in carico che l'erogazione delle misure sono quasi totalmente esclusiva dei CPI (figura 5.6).

Figura 5.6 Percentuale di giovani presi in carico e avviati ad una misura per struttura e regione



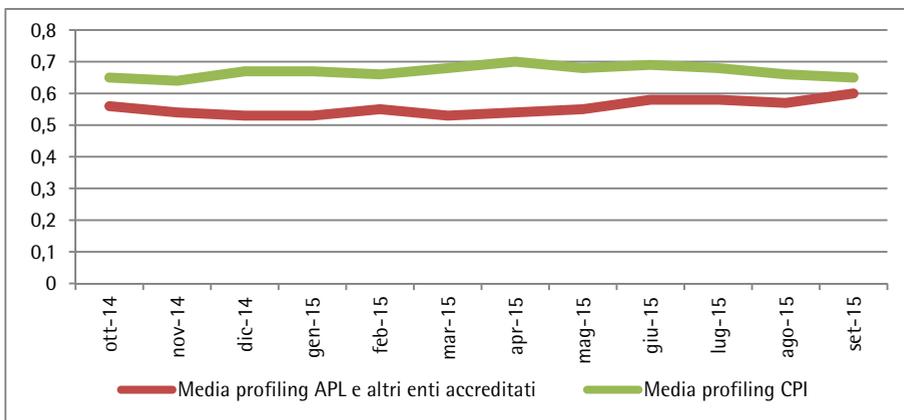
Fonte: elaborazione Isfol su dati MLPS-BDPAPL

Un secondo gruppo, composto da Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Liguria e Veneto, nel quale a fronte della presa in carico a titolarità dei CPI, la fase di erogazione della misura vede un ruolo importante (in termini di utenza servita) delle APL e degli operatori accreditati. A questi due gruppi se ne aggiunge un terzo in cui tali strutture sono molto coinvolte già nella fase di presa in carico (Campania, Piemonte e Lombardia).

È interessante indagare le caratteristiche dei giovani che sia nella fase di presa in carico che nella fase di erogazione delle misure si rivolgono ad un CPI o ad un APL o ente accreditato. Tali informazioni in maniera sintetica possono essere tratte dai confronti tra le distribuzioni dell'indice di *profiling* per i presi in carico e per i giovani che hanno avviato una misura all'interno della Garanzia Giovani a seconda della struttura che ha erogato il servizio.

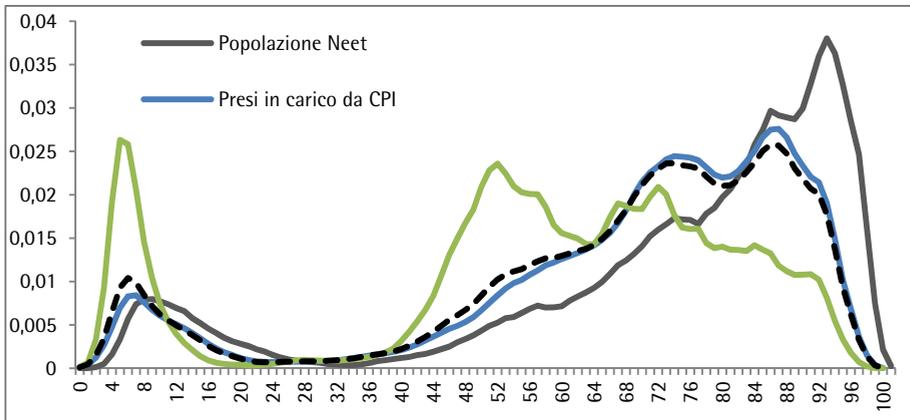
Le analisi condotte evidenziano come i giovani che si rivolgono agli enti accreditati hanno caratteristiche molto diverse da coloro che hanno usufruito dei servizi offerti dal CPI. In particolare, tanto per i soggetti presi in carico che per quelli avviati a misura, si rileva che coloro che hanno usufruito di servizi offerti dagli operatori privati presentano un indice di *profiling* medio molto più basso di quanto rilevato per coloro che si sono rivolti ai Centri per l'impiego (vedi figure 5.7; 5.8 e 5.9).

Figura 5.7 Valore dell'indice di *profiling* dei giovani avviati ad una misura per mese di presa in carico e struttura di erogazione



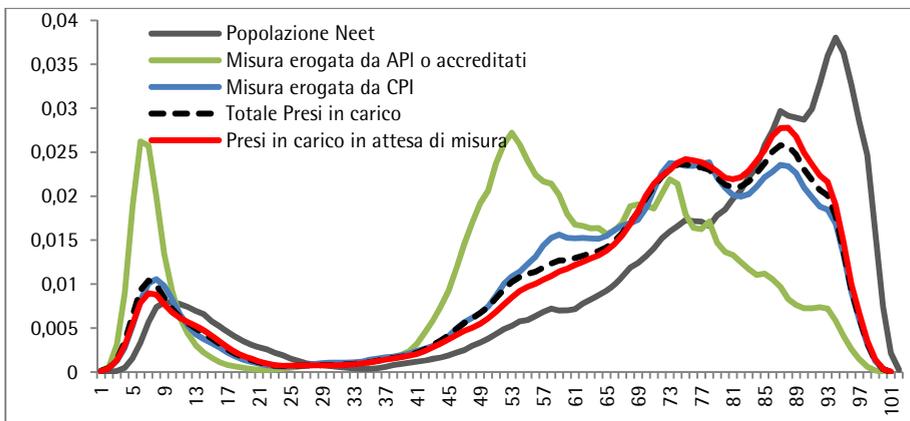
Fonte: elaborazione Isfol su dati MLPS-BDPAPL

Figura 5.8 Distribuzioni dell'indice di profilazione per i giovani che sono stati presi in carico per struttura di erogazione del Servizio



Fonte: elaborazione Isfol su dati MLPS-BDPAPL

Figura 5.9 Distribuzioni dell'indice di profilazione per i giovani che hanno avviato una misura per struttura di erogazione del servizio



Fonte: elaborazione Isfol su dati MLPS-BDPAPL

In altre parole, i CPI, oltre a trattare, come già evidenziato, numeri di utenti decisamente più elevati di quelli delle APL e gli enti accreditati, si sono anche confrontati con una platea di soggetti mediamente più "problematica" di quanto non sia accaduto per gli enti accreditati, rimanendo un punto di riferimento per la platea di utenti che hanno più difficoltà ad entrare nel mercato de lavoro. Ma probabilmente, a differenza del passato, con Garanzia Giovani i CPI hanno potuto dare risposte concrete, in termini di servizi e di opportunità di esperienze formativo-occupazionale proprio al target prioritario del programma.

6. EURES e la riforma in atto

Dal suo avvio nel 1994, EURES (*EUropean Employment Services* – Servizi europei per l'impiego) è la rete di cooperazione tra la Commissione e i Servizi pubblici per l'impiego nazionali per la mobilità professionale in Europa⁶⁵. Coinvolge i Centri pubblici per l'impiego dei Paesi dello Spazio economico europeo (SEE) e, a partire dal 2002, della Svizzera, nonché i sindacati, le organizzazioni datoriali, altre istituzioni pubbliche locali e nazionali.

EURES fornisce gratuitamente servizi di informazione, consulenza e collocamento a favore dei lavoratori⁶⁶ e dei datori di lavoro, nonché di tutti i cittadini dell'Unione che intendano beneficiare del principio della libera circolazione, sia mediante un portale europeo, che consente l'incontro tra domande e offerte di lavoro presenti nei diversi paesi, sia attraverso la rete di circa 700 Consulenti EURES presenti in tutta Europa.

Dal momento della costituzione della rete EURES, tuttavia, il panorama del mercato del lavoro europeo e, di conseguenza, delle politiche per l'occupazione è notevolmente mutato: anche a causa della crisi, a fronte di mercati in cui si registra un eccesso di domanda di lavoro, ve ne sono altri in cui la domanda risulta insoddisfatta; è progressivamente aumentata la mobilità dai paesi più colpiti dalla crisi verso quelli che presentano una situazione migliore; dalla metà del 2009 il numero di posti vacanti è in aumento, anche a causa della carenza di manodopera (qualificata) disponibile *in loco*, sia in settori più tradizionali che nei settori a forte crescita, quali le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e la green economy; la mobilità geografica all'interno dell'Unione europea è limitata, spesso a causa di problemi pratici legati alla conoscenza linguistica e alle difficoltà di trovare un lavoro all'estero; la strategia Europa 2020 fissa obiettivi ambiziosi per una crescita intelligente, inclu-

⁶⁵ La rete è stata istituita dalla Decisione della Commissione 93/569/CEE, del 22 ottobre 1993, relativa all'applicazione del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, in merito alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità europea. La rete è stata riorganizzata e ricostituita dalla decisione 2003/8/CE della Commissione, che l'ha ulteriormente consolidata e rafforzata.

⁶⁶ Sulla base della sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 1991 (*The Queen contro Immigration Appeal Tribunal*, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80), la nozione di "lavoratore" è intesa come comprensiva delle persone in cerca di occupazione, indipendentemente dal fatto che siano o meno legate da un rapporto di lavoro al momento di tale ricerca.

siva e sostenibile nell'Unione europea (UE), tra cui un aumento significativo del numero degli occupati tra le persone in età lavorativa (75% nella fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni); a livello istituzionale si avverte la necessità di ottimizzare la correlazione tra risorse finanziarie investite e qualità dei servizi forniti *value for money*; il canale web diventa progressivamente uno dei principali strumenti per la ricerca di lavoro, soprattutto tra i giovani e tra coloro che intendono trovare un impiego all'estero.

Sulla base di queste spinte, nel 2011 il *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione*⁶⁷ rafforza il diritto dei cittadini alla mobilità professionale e istituisce nuovi meccanismi di compensazione e di scambio di informazioni tra gli Stati e verso la Commissione europea.

Alla luce dei nuovi scenari, nazionali ed europeo, e del citato Regolamento, la Commissione avvia una riforma complessiva della composizione e delle finalità della Rete EURES con l'obiettivo di cambiarne l'orientamento strategico da mero strumento di trasparenza e scambio di informazioni a strumento fortemente orientato ai risultati, sul piano della compensazione domanda-offerta di lavoro (clearance), del collocamento (*matching*) e dell'assunzione (*placement*).

La *Decisione di esecuzione 2012/733/UE*⁶⁸ ricostituisce, dunque, la rete EURES, definendone la nuova fisionomia e i pilastri fondanti la sua organizzazione:

- apertura della rete a nuovi organismi, pubblici o privati, che possano contribuire alle finalità della rete stessa, prevedendo procedure di ammissione e criteri comuni in conformità ai principi della riforma;
- definizione dei servizi comuni da implementare a livello nazionale;
- individuazione di standard di qualità dei servizi offerti, con particolare riferimento alla declinazione dei compiti e dei profili dello staff EURES;
- rafforzamento delle modalità e degli strumenti di programmazione, monitoraggio e valutazione continua dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi offerti, per orientare le attività di EURES in un'ottica strategica di lungo periodo;
- condivisione di un sistema uniforme e di modelli comuni per lo scambio di informazioni tra Stati e con la Commissione europea.

La successiva *Carta EURES*, adottata nel 2014 in applicazione all'art. 10 della Decisione di esecuzione, sostanzia i diversi ambiti citati, fornendo indicazioni dettagliate in merito a:

- gli obiettivi operativi della rete EURES, le norme di qualità da applicare e gli obblighi degli organismi che ne fanno parte;
- i criteri comuni per la selezione dei nuovi organismi da annettere alla rete e le opzioni procedurali da adottare a livello nazionale;
- gli strumenti di pianificazione e reporting ad uso degli Stati;

⁶⁷ Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011.

⁶⁸ Decisione di esecuzione 2012/733/UE, del 26 novembre 2012, che attua il regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la compensazione delle domande e delle offerte di lavoro e la ricostituzione della rete EURES.

- gli Uffici preposti al coordinamento della rete, a livello europeo e nazionale, nonché il profilo e i compiti delle diverse figure coinvolte nella gestione della rete e nell'erogazione diretta dei servizi;
- la descrizione del catalogo dei servizi per i lavoratori e i datori di lavoro, incentrati sulla consulenza mirata a favorire l'incontro tra domande e offerte di lavoro;

Dopo una prima fase di attuazione della riforma si è resa necessaria una revisione del quadro normativo di riferimento, per tenere conto dei nuovi modelli di mobilità sviluppati dalla Commissione in quegli anni⁶⁹, del rafforzamento delle disposizioni in materia di mobilità equa, dell'evoluzione tecnologica dello scambio di dati sulle offerte di lavoro, della diversità dei canali di assunzione utilizzati dai lavoratori e dai datori di lavoro, nonché del ruolo crescente svolto da altri intermediari del mercato del lavoro che operano nella prestazione di servizi di reclutamento del personale.

La proposta di Regolamento EURES del 2014⁷⁰ introduce così una riforma ulteriore della rete EURES, con lo scopo di perfezionarne il funzionamento e di rafforzarla, dandole una forma più stabile e definitiva. L'elemento caratterizzante il nuovo impianto è il miglior inquadramento dei soggetti privati nella cornice EURES, riconoscendo comunque ai servizi pubblici per l'impiego il ruolo di coordinamento. L'approvazione del testo definitivo, attesa entro maggio 2016, darà compimento al processo di definizione e condivisione intrapreso dagli Stati e darà il via alla revisione definitiva dell'assetto della rete e del suo funzionamento operativo.

6.1 La rete EURES in Italia

6.1.1 La composizione

La rete EURES è coordinata dalla Commissione europea tramite l'Ufficio di Coordinamento Europeo (UCE) in stretta collaborazione con gli Uffici di coordinamento designati in ciascuno Stato membro.

In Italia la rete è coordinata dall'Ufficio di Coordinamento Nazionale (UCN), attualmente incardinato presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale per le Politiche attive⁷¹, i servizi per il lavoro e la formazione, che ha il compito di dirigere lo sviluppo, il monitoraggio e la valutazione delle attività della rete EURES e di garantire la corretta implementazione della riforma avviata.

In ciascuna Regione/Provincia Autonoma è presente un *Line Manager*, generalmente il responsabile dell'area lavoro presso l'Amministrazione, che contribuisce al raggiun-

⁶⁹ È degna di esempio, in questo senso, l'Azione preparatoria di mobilità *Your first EURES job*, rivolta ai giovani dai 18 ai 30 anni, avviata nel 2012 nel quadro delle politiche europee per l'occupazione giovanile.

⁷⁰ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European network of Employment Services, workers' access to mobility services and the further integration of labour markets [Com (2014) 6].

⁷¹ Nel 2014, anno di riferimento della rilevazione, l'UCN era allocato presso la Direzione Generale per i Servizi per il lavoro.

gimento degli obiettivi di EURES e alla diffusione dei servizi nel proprio territorio; coordina e supporta i Consulenti EURES della propria regione; concorda con l'UCN la partecipazione ai programmi di formazione degli stessi.

Nel 2014, la rete nazionale si è avvalsa della collaborazione di 75 Consulenti EURES (EURES Adviser) dislocati nei Centri pubblici per l'impiego (CPI) di quasi altrettante Province o presso le Amministrazioni regionali⁷². In 6 casi, i Consulenti provengono da Associazioni datoriali o sindacali che fanno parte di partenariati transfrontalieri EURES costituiti tra Regioni di confine⁷³.

I Consulenti sono esperti di mobilità transnazionale e/o transfrontaliera che, oltre a promuovere le opportunità offerte dalla rete EURES e a diffondere la cultura della mobilità professionale, sono impegnati direttamente nell'erogazione dei servizi gratuiti a favore dei lavoratori e dei datori di lavoro (informazione generale, supporto alla ricerca attiva di lavoro, assistenza alle imprese nella definizione e gestione delle offerte di lavoro, incrocio domanda-offerta di lavoro, preselezione e selezione). Sono designati dalle amministrazioni di appartenenza (servizi pubblici per l'impiego o parti sociali) sulla base di alcuni requisiti minimi richiesti (come ad es.: la comprovata esperienza professionale in materia di lavoro e mobilità, la conoscenza di una delle tre lingue ufficiali della UE, adeguate competenze relazionali e interculturali, adeguate competenze informatiche e nel campo della comunicazione). Superata una fase di selezione, i candidati partecipano a un percorso di formazione *ad hoc*, costituito da un corso breve organizzato dall'UCN e da un corso articolato in moduli teorici e pratici, che si sviluppa in un periodo di circa 6 mesi, organizzato dall'Ufficio di coordinamento europeo. Solo al termine di tale percorso il candidato è ammesso formalmente alla rete dei Consulenti EURES a livello europeo e nazionale.

Al fine di assicurare una diffusione il più capillare possibile della conoscenza sulle opportunità e sui servizi offerti dalla rete, a livello locale i Consulenti sono coadiuvati dagli Assistenti EURES (EURES Assistant) nello svolgimento di alcune attività e/o nell'erogazione di alcuni servizi base, in sedi o località in cui non è presente un Consulente. Anche gli Assistenti devono presentare dei requisiti minimi di competenze (es: esperienza professionale relativa al mercato del lavoro e mobilità, competenze adeguate a svolgere i compiti assegnati) e devono seguire un percorso formativo a cura dell'UCN. Il numero di Assistenti in Italia è stato alquanto variabile negli ultimi anni, anche a causa delle riorganizzazioni intervenute nei Centri per l'impiego⁷⁴. Nel 2014 erano circa 350.

6.1.2 Le finalità per il 2014

Nel periodo successivo all'avvio della riforma, l'Ufficio di coordinamento nazionale ha promosso una serie di iniziative specifiche allo scopo di:

- potenziare il funzionamento della rete in Italia;
- ampliare l'informazione e l'accesso a EURES;

⁷² L'Italia è tra i paesi con il maggior numero di Consulenti, insieme alla Germania (169), alla Francia (96) e alla Spagna (75).

⁷³ In allegato la composizione della Rete Nazionale Eures.

⁷⁴ Fattore che ha inciso anche sul numero di Consulenti, che attualmente si è ridotto a 66.

- sviluppare l'offerta di servizi per i datori di lavoro;
- migliorare la gamma di servizi per chi cerca lavoro, o vuole cambiarlo, e ai disoccupati;
- costruire partnership con gli attori del mercato del lavoro;
- sviluppare le attività di cooperazione transfrontaliera;
- implementare la partecipazione a programmi specifici di mobilità promossi a livello comunitario o da altri paesi;
- avviare collaborazioni su progetti bilaterali con altri Uffici di coordinamento nazionali.

Nel corso del 2013-2014, in particolare, è stato avviato un intenso processo di rinnovamento e di "brandizzazione" di EURES a livello nazionale, sulla scorta delle sollecitazioni della Commissione europea, in particolare attraverso lo sviluppo di campagne di comunicazione sui *new media* e il miglioramento degli strumenti, anche tecnologici, a disposizione dei Consulenti per l'informazione e l'assistenza personalizzata ai beneficiari dei servizi EURES⁷⁵.

L'attività principale degli EURES Adviser è tradizionalmente rivolta all'assistenza diretta ai lavoratori potenzialmente "mobili" e disponibili a lavorare in altri Paesi dello Spazio Economico Europeo⁷⁶ e ai datori di lavoro che richiedono un supporto in fase di ricerca di lavoratori provenienti da altri paesi. Su quest'ultimo ambito si sono particolarmente focalizzati gli sforzi della rete a livello nazionale, al fine di diffondere la cultura della mobilità transnazionale tra i datori di lavoro e sensibilizzarli alle opportunità offerte da EURES. Ciò è stato garantito attraverso il costante aggiornamento sugli strumenti offerti dalla rete EURES e l'organizzazione e la partecipazione dei Consulenti a sessioni di reclutamento, eventi promozionali, *job day* e *career day*, a livello nazionale ed europeo.

L'introduzione di una sezione riservata a EURES nel portale nazionale di incontro domande e offerte di lavoro www.cliclavoro.gov.it ha rappresentato un ulteriore fattore di innovazione e promozione dell'azione della rete a livello nazionale.

Negli stessi anni si è incentivata la partecipazione dell'Italia a iniziative comunitarie in materia di mobilità professionale. In particolare, nel 2012 la Commissione europea ha lanciato l'Azione preparatoria *Your first EURES job (YfEj - il tuo primo lavoro EURES)* che, attraverso *call* annuali ha promosso la realizzazione di progetti per favorire l'occupazione giovanile sostenendone la mobilità professionale. YfEj è considerato, infatti, uno degli strumenti chiave, insieme a "Garanzia Giovani" e EURASMUS+, attivato nell'ambito della comunicazione della Commissione europea "Lavorare insieme per i giovani d'Europa" del 2013⁷⁷, in coerenza con la Strategia europea 2020⁷⁸ e con

⁷⁵ Sono un esempio, in questo senso: lo spot promozionale "EURES, New services, new opportunities", una video brochure interattiva in 4 lingue con video dedicati ai cittadini e ai datori di lavoro sui servizi per la mobilità in Europa; le postazioni interattive ("chioschi" multimediali EURES) esposti in occasione di eventi; il tablet in dotazione ai Consulenti EURES (nell'ottica di assicurare le stesse condizioni tecnologiche a tutti, a prescindere da eventuali restrizioni presenti nelle Amministrazioni di appartenenza), per effettuare colloqui a distanza, partecipare a *job day* online e dialogare con la rete nazionale ed europea.

⁷⁶ Lo Spazio Economico Europeo è composto dai 28 Stati membri, il Liechtenstein, la Norvegia e l'Islanda.

⁷⁷ COM (2013)447final.

⁷⁸ COM (2010)2020 del 3.30.2010.

le iniziative lanciate successivamente *Youth on the move*⁷⁹, "Opportunità per i giovani"⁸⁰ e il "Pacchetto per l'occupazione giovanile"⁸¹. Il suo valore aggiunto risiede soprattutto nel combinare servizi personalizzati di supporto alla ricerca di lavoro, di incontro domanda-offerta e di selezione, con aiuti finanziari che possano sostenere i percorsi di inserimento lavorativo dei giovani.

YfEj, infatti, offre servizi di informazione e consulenza sui mercati del lavoro europei e fornisce assistenza a partire dalla fase di ricerca, di lavoro o di lavoratori, fino al momento dell'assunzione, anche attraverso un sostegno finanziario sia ai giovani residenti in Europa che cercano un posto di lavoro o che intendono cambiarlo e desiderano lavorare in un altro paese dell'UE, sia alle piccole e medie imprese europee che assumono tali giovani e propongono loro un programma di integrazione⁸².

Da maggio 2013 a novembre 2014 il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, in partenariato con altri 3 Uffici nazionali EURES (Francia, Spagna e Portogallo) e numerosi nodi della rete nazionale, ha realizzato il progetto YfEj "EU4Y" che ha consentito di supportare finanziariamente complessivamente 337 giovani (per realizzare dei colloqui all'estero, per seguire dei corsi di lingua o per il trasferimento nel paese ospite), di cui 278 sono stati collocati in 18 diversi paesi europei.

Dal 2015 Your first EURES job è diventato uno "schema di mobilità mirato", finanziato nel quadro dell'Asse EURES del Programma EaSI 2014-2020. Attualmente il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali è titolare di un nuovo progetto (YfEj 4.0), che si concluderà a febbraio 2017, aperto ai giovani europei dai 18 ai 35 anni che intendano trovare un lavoro o un'opportunità di formazione sul lavoro (tirocinio o apprendistato) in uno dei 28 Stati membri dell'Unione europea, in Islanda o in Norvegia, e alle imprese che hanno sede legale in questi paesi e che possono offrire un contratto di durata superiore a 6 mesi⁸³. Sono previsti dei finanziamenti anche per partecipare a un corso di lingua o per sostenere i costi legati al riconoscimento di una qualifica.

Accanto alla partecipazione a programmi europei, nel corso degli ultimi anni si è rafforzata anche la collaborazione diretta con altri Uffici di coordinamento nazionali per la realizzazione di progetti di reclutamento mirati realizzati dalla rete dei Consulenti EURES. In particolare:

- *The job of my life*, un programma speciale per favorire la mobilità professionale di giovani cittadini dell'UE nel mercato del lavoro europeo, promosso dal Ministero federale del lavoro e degli affari sociali tedesco (BMAS) e dall'Agenzia federale del lavoro tedesca (BA), inserito nel quadro del programma di incentivi "MobiPro-EU" e finalizzato alla promozione del sistema duale di formazione professionale tedesco in tutta Europa. Il progetto è rivolto ai giovani di età

⁷⁹ COM (2010)477final.

⁸⁰ COM (2011)933final.

⁸¹ COM (2012)173.

⁸² Per approfondimenti, consultare il sito <https://ec.europa.eu/eures/public/your-first-eures-job-js>.

⁸³ Con l'attuale progetto YfEj 4.0, si intende finanziare il trasferimento per almeno 600 collocamenti, 150 tirocini, 150 contratti di apprendistato, 500 programmi di integrazione e un numero consistente di corsi di formazione linguistica preparatoria e di procedimenti per il riconoscimento delle qualifiche professionali.

compresa tra i 18 e i 27 anni, cittadini europei, dello Spazio economico europeo o della Svizzera e residenti in uno di questi paesi. L'obiettivo è di consentire ai giovani di completare un corso di formazione professionale aziendale (Vocational Training) in Germania e di acquisire il livello B1 di lingua tedesca (corso preparatorio alla formazione aziendale). Il periodo di apprendistato ha una durata variabile, in base alla professione in uscita e all'esperienza professionale pregressa. Durante questo periodo, gli apprendisti ricevono un assegno di formazione dal loro datore di lavoro. Al termine del percorso si acquisisce la licenza professionale (*professional licence*) riconosciuta su tutto il territorio tedesco. Il progetto è attualmente (2016) alla quarta edizione.

- *Jaguar Land Rover*, un progetto di reclutamento volto a collocare professionalità presso la sede inglese di Birmingham della casa automobilistica Jaguar Land Rover. Promosso dal servizio EURES del Regno Unito in collaborazione con Spagna, Polonia, Portogallo, Grecia, Italia. Ha coinvolto laureati e tecnici, senza limite di età, con esperienza o che avessero svolto, dopo il percorso di studi, un tirocinio o un percorso di apprendistato presso aziende che utilizzassero la robotica. I candidati hanno ricevuto un Kit informativo e supporto da parte degli EURES Adviser per la presentazione della candidatura. Ai selezionati è stato offerto un "pacchetto di relocation" (benefit e sostegni per il proprio trasferimento e quello della famiglia). Verificata la potenzialità professionale, ai candidati è stata offerta anche una specifica formazione in azienda per l'attività nel settore automobilistico⁸⁴.
- *NHS West Midlands Recruitment Project*, per il reclutamento di infermieri e altre professionalità nel settore sanitario, promosso dal servizio EURES del Regno Unito. Ai candidati selezionati vengono offerti benefit (biglietto aereo, accoglienza all'arrivo, alloggio per il primo mese, un programma di formazione e un tutor per i primi 6 mesi, nonché una remunerazione coerente con gli standard del paese ospitante).

Nel corso del 2014, si è poi ulteriormente rafforzato uno degli ambiti di interesse dell'azione di EURES, ovvero la cooperazione transfrontaliera. In questo senso, soprattutto a livello locale, si è avviata una serie di incontri con i partner transfrontalieri finalizzati a discutere nuovi accordi di cooperazione e a valutare azioni migliorative da mettere in atto per sensibilizzare quanto più possibile il mondo imprenditoriale verso le possibilità offerte da EURES e per rimuovere gli ostacoli ancora esistenti alla mobilità dei lavoratori frontalieri, in materia contrattuale e di sicurezza sociale. Contestualmente si sono ulteriormente consolidati alcuni partenariati già formalizzati negli anni precedenti (*cross-border partnership* EURES) come *TransTiro-lia* (tra Tirolo, Alto Adige e Cantone dei Grigioni) e *EURADRIA* (tra Italia e Slovenia, con la partecipazione della Croazia), oltre a mantenere collaborazioni dirette con alcuni Paesi confinanti (Francia, Svizzera).

Il coinvolgimento delle rappresentanze degli attori pubblici e privati costituisce un fattore di primaria importanza nell'ottica dell'attuazione della riforma EURES. In

⁸⁴ Il progetto si è concluso a dicembre 2014.

questo senso, l'Ufficio di coordinamento nazionale ha collaborato nello stesso periodo con i Servizi pubblici per l'impiego e con altre reti informative a livello europeo, e ha favorito contatti con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e le associazioni delle agenzie private per il lavoro per l'identificazione dei mezzi necessari a garantire l'integrazione dei servizi offerti e a generare un effetto moltiplicatore dei risultati delle politiche coordinate da EURES in Europa e in Italia.

6.2 Il monitoraggio delle attività EURES 2014

6.2.1 La rilevazione mensile dell'Ufficio di coordinamento europeo

Il quadro di riferimento normativo stabilisce un obbligo formale da parte degli Stati a fornire all'Ufficio di coordinamento europeo tutte le informazioni e i dati utili per il monitoraggio e la valutazione delle attività EURES. Ciascun "nodo" della rete è dunque chiamato, con modalità e tempistiche diversificate, a contribuire in tal senso.

I Consulenti EURES, in particolare, sono tenuti a compilare mensilmente un questionario on-line predisposto dall'Ufficio di coordinamento europeo e fruibile nell'area riservata allo staff EURES del portale europeo⁸⁵. I dati raccolti vengono resi disponibili in forma aggregata ai Coordinatori nazionali, sotto forma di report mensili e di elaborazioni di sintesi di alcune delle variabili in oggetto.

Fino al 2014, annualità di riferimento del presente rapporto, la rilevazione mensile condotta a livello europeo ha rappresentato l'unica fonte strutturata disponibile per il monitoraggio delle azioni EURES a livello nazionale.

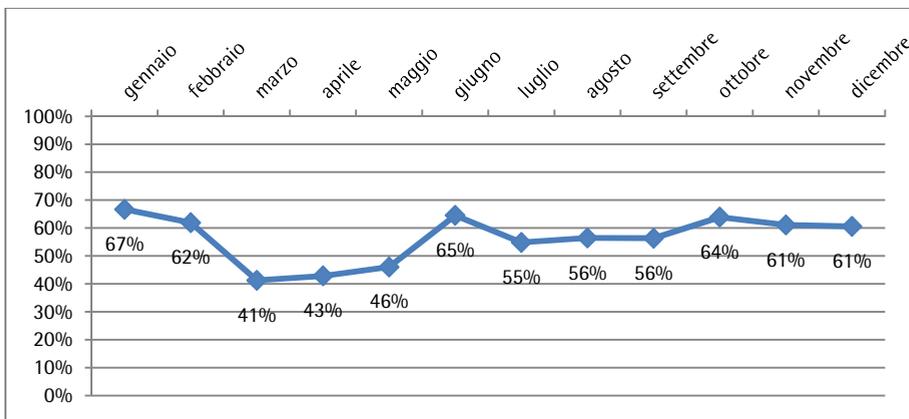
Il questionario⁸⁶ focalizza tuttavia solo alcuni aspetti basilari dell'attività ordinaria dei Consulenti, dovendo rispondere all'esigenza primaria di rilevare rapidamente i dati più significativi per condurre un monitoraggio tempestivo dell'azione della rete nei vari paesi. Tali dati si riferiscono sostanzialmente al tempo/lavoro dedicato a EURES, ai contatti avuti con l'utenza e su quali tematiche, allo scambio di informazioni su EURES all'interno della propria organizzazione di appartenenza e al numero di persone collocate attraverso EURES. Per sua natura, quindi, lo strumento non consente di cogliere informazioni sulla gamma di attività, nella realtà assai più articolata, che vede regolarmente impegnati i Consulenti.

Accanto a questo, è da sottolineare anche un andamento piuttosto irregolare del tasso di risposta al questionario nel corso del 2014, che si attesta su una media del 56%, con un picco massimo del 67% a gennaio e un picco minimo del 41% a marzo, percentuale che si mantiene piuttosto bassa anche nei due mesi successivi (figura 6.1).

⁸⁵ L'Ufficio di coordinamento nazionale ha di recente esteso la compilazione anche agli Assistenti EURES. Ciascun Ufficio di coordinamento nazionale ha la possibilità di confermare tale opzione o di continuare a riservarla ai Consulenti.

⁸⁶ Disponibile in allegato.

Figura 6.1 Andamento del tasso di risposta al questionario



media = 56%.

Fonte: elaborazione MLPS su dati rilevazione mensile di monitoraggio CE

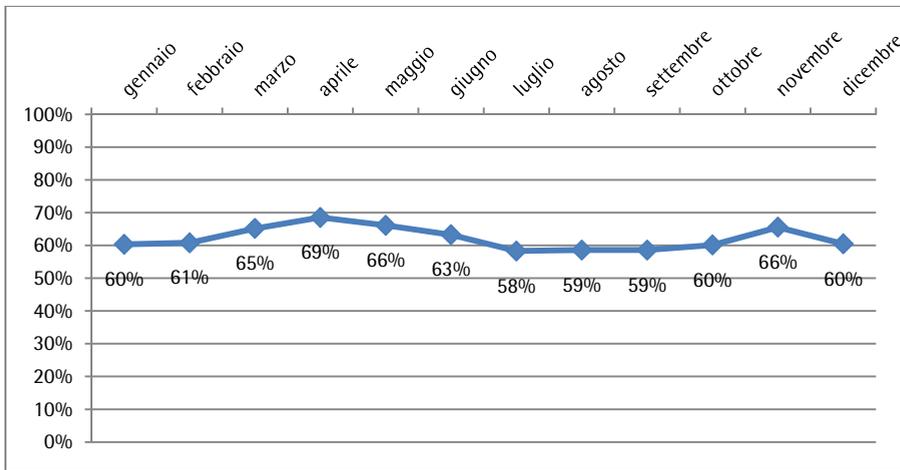
Nonostante le limitazioni appena evidenziate, i dati disponibili consentono comunque di delineare una "fotografia" dello stato dei servizi EURES offerti in Italia nel periodo di riferimento del presente rapporto e di trarre alcuni spunti interessanti per la riflessione, anche grazie a un raffronto con la situazione degli altri paesi europei.

6.2.2 I principali esiti

In base a quanto previsto nella Carta EURES, il Consulente dovrebbe essere impegnato esclusivamente nella realizzazione delle attività EURES, ma in ogni caso non meno del 50% del tempo lavoro di un tempo pieno regolare.

Nel corso del 2014, i Consulenti italiani hanno dedicato a EURES mediamente il 62% del proprio tempo lavoro. In primavera e in autunno il grado di coinvolgimento è relativamente superiore, probabilmente in corrispondenza dell'organizzazione e/o della partecipazione a fiere e *job/career day* generalmente programmati in tali periodi dell'anno (figura 6.2). Seppure si sia sempre al di sopra del minimale stabilito dalla normativa comunitaria, con valori che oscillano da un minimo del 58% a un massimo del 69%, si è ancora piuttosto lontani dall'indicazione comunitaria che auspica un'assegnazione esclusiva degli operatori alle attività EURES.

Figura 6.2 Andamento del tempo lavoro dei Consulenti dedicato alle attività EURES



media = 62%

Fonte: elaborazione MLPS su dati rilevazione mensile di monitoraggio CE

Sulla base della conoscenza diretta delle realtà territoriali è possibile affermare che non di rado i Consulenti si trovano a dover assolvere necessariamente una serie di altri compiti legati alla gestione ordinaria dei servizi offerti nei Centri per l'impiego, considerati spesso prioritari dalle Amministrazioni di appartenenza, e a riservare alle attività EURES un tempo inferiore a quanto auspicabile. Tra l'altro, non è infrequente che parte del lavoro dedicato alla rete sia svolto fuori dell'orario di servizio, soprattutto nel caso si tratti di organizzazione di eventi e/o gestione di reclutamenti e/o contatti con i colleghi stranieri, attività che per loro natura hanno talvolta tempistiche serrate.

Guardando agli altri paesi europei (tabella 6.1) è evidente che nella gran parte dei casi le scelte operate sono di senso assolutamente contrario, ovvero a favore di un impegno molto più significativo o addirittura totale dei Consulenti EURES. Sono infatti ben 14 i paesi in cui si supera la media del 75% del tempo lavoro destinato alle attività della rete e, tra questi, sono 7 quelli in cui tale percentuale è superiore al 90%, con il Regno Unito che arriva al 100% di copertura.

Come accennato in precedenza, i servizi EURES sono rivolti ai lavoratori e alle persone in cerca di un lavoro, che abbiano la necessità o il desiderio di trovare un'occupazione all'estero, e ai datori di lavoro che abbiano intenzione di assumere personale proveniente da un altro paese, per ragioni che possono essere di varia natura, tra le quali prevale frequentemente la carenza dei profili ricercati nel proprio contesto nazionale, in termini quantitativi o di professionalità specifiche o di alto profilo ricercate.

Tabella 6.1 Tempo medio di lavoro dei Consulenti EURES in Europa

Paese	Media del tempo lavoro per attività EURES
Regno Unito	100%
Repubblica Ceca	99%
Lettonia	98%
Estonia	94%
Svezia	94%
Paesi Bassi	93%
Croazia	91%
Norvegia	85%
Malta	85%
Polonia	84%
Spagna	81%
Belgio	80%
Slovenia	79%
Lituania	76%
Finlandia	74%
Danimarca	74%
Lussemburgo	73%
Slovacchia	70%
Germania	65%
Svizzera	62%
Italia	62%
Romania	61%
Austria	61%
Francia	60%
Bulgaria	53%
Ungheria	51%
Portogallo	44%
Irlanda	43%
Cipro	33%
Grecia	23%

Nota: il dato dell'Islanda non è disponibile.

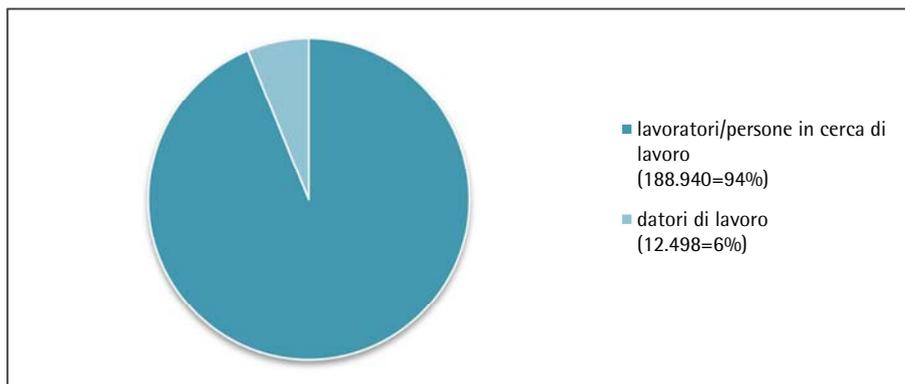
Fonte: elaborazione MLPS su dati rilevazione mensile di monitoraggio CE

EURES non ha limitazioni di età rispetto all'eccesso ai servizi. L'esperienza evidenzia tuttavia che sono i più giovani ad aprirsi più spesso alla eventualità di trasferirsi all'estero per motivi di lavoro. Molti la considerano una opportunità per arricchire le proprie competenze professionali e linguistiche, al fine di migliorare le possibilità di

un inserimento più stabile nel mondo del lavoro, sia nel caso si decida di rimanere all'estero sia che si opti per il rientro in Italia, soprattutto se si è in fase di primo inserimento. Accanto alla spinta personale, ci sono anche motivazioni di carattere più oggettivo (quali ad esempio la maggiore flessibilità e la migliore conoscenza di una lingua straniera) che contribuiscono a determinare tale propensione.

Considerando le note caratteristiche del mercato del lavoro italiano e gli elevati tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile, non sorprende che il 94% dei contatti con l'utenza dichiarati dai Consulenti (figura 6.3) abbiano riguardato i lavoratori e le persone in cerca di occupazione, con una percentuale residuale riferita ai datori di lavoro. Il dato è riferito all'insieme dei contatti avuti mediante la gamma di canali disponibili (colloqui, telefono, e-mail, social media, chat, ecc.), anche ripetuti per lo stesso individuo o datore di lavoro.

Figura 6.3 Contatti individuali: tipo di utenza



Fonte: elaborazione MLPS su dati rilevazione mensile di monitoraggio CE

Se si analizza lo stesso dato a livello europeo (tabella 6.2), è possibile evidenziare che l'Italia ha il numero maggiore di contatti per entrambe le categorie di utenza, ma è tra i paesi con il rapporto più basso in termini di contatti con le imprese rispetto al totale dei contatti avuti.

Il dato è sostanzialmente in linea con quanto emerso da diversi studi in merito alla situazione complessiva del sistema dei servizi per il lavoro nel nostro paese, soprattutto in relazione alla capacità di intermediazione di quest'ultimo e alla frequente propensione delle aziende a ricercare nuovo personale attraverso canali prevalentemente informali.

Tabella 6.2 Contatti individuali per tipo di utenza in Europa

Paese	Lavoratori/persone in cerca di lavoro	Paese	Datori di lavoro	Paese	% contatti con i datori di lavoro
Italia	188.940	Italia	12.498	Regno Unito	25%
Spagna	97.092	Francia	9.496	Norvegia	24%
Polonia	74.780	Svezia	7.381	Finlandia	22%
Francia	68.121	Germania	7.127	Cipro	20%
Germania	41.526	Norvegia	6.171	Svezia	18%
Svezia	34.028	Polonia	5.855	Islanda	17%
Slovacchia	29.754	Spagna	5.335	Belgio	15%
Norvegia	19.191	Slovacchia	4.145	Danimarca	15%
Portogallo	19.158	Regno Unito	3.117	Germania	15%
Slovenia	15.366	Belgio	2.276	Paesi Bassi	15%
Belgio	13.406	Finlandia	2.265	Lettonia	14%
Rep. Ceca	12.479	Irlanda	1.949	Irlanda	14%
Croazia	12.238	Slovenia	1.815	Austria	13%
Romania	11.891	Danimarca	1.565	Slovacchia	12%
Irlanda	11.813	Portogallo	1.494	Francia	12%
Svizzera	10.045	Rep. Ceca	1.449	Slovenia	11%
Regno Unito	9.522	Paesi Bassi	1.421	Estonia	10%
Danimarca	9.172	Cipro	1.300	Rep. Ceca	10%
Lituania	8.273	Austria	1.098	Malta	9%
Finlandia	8.220	Croazia	765	Portogallo	7%
Paesi Bassi	8.096	Svizzera	654	Polonia	7%
Lussemburgo	7.967	Romania	605	Croazia	6%
Austria	7.155	Lettonia	461	Svizzera	6%
Ungheria	6.334	Lussemburgo	396	Italia	6%
Cipro	5.336	Estonia	284	Grecia	6%
Bulgaria	4.155	Lituania	282	Lussemburgo	5%
Grecia	3.898	Grecia	268	Romania	5%
Lettonia	2.898	Malta	225	Spagna	5%
Estonia	2.487	Ungheria	203	Bulgaria	4%
Malta	2.400	Bulgaria	165	Ungheria	3%
Islanda	53	Islanda	11	Lituania	3%

Fonte: elaborazione MLPS su dati rilevazione mensile di monitoraggio CE

Le informazioni e la consulenza offerte dalla rete riguardano, come detto, la mobilità professionale in Europa. Il fondamento su cui poggiano la filosofia e l'azione EURES è che una maggiore mobilità dei lavoratori, sia tra le occupazioni (mobilità profes-

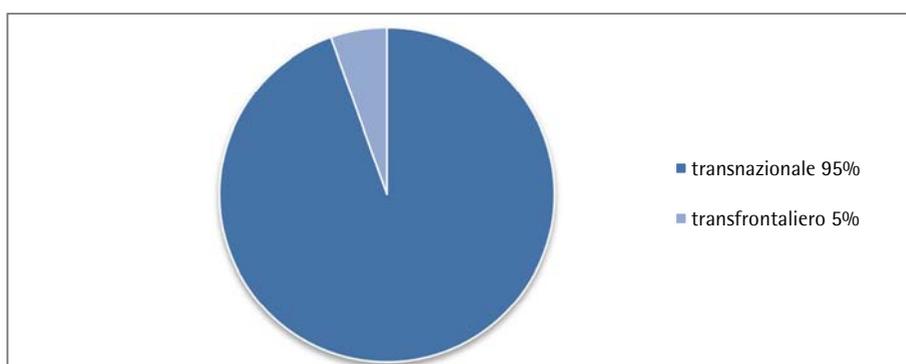
sionale) sia tra e nei Paesi (mobilità geografica), possa contribuire al progresso economico e sociale, ad un alto livello di occupazione e al raggiungimento di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dell'Unione. Un ambito particolare di intervento, riguarda lo sviluppo dei mercati del lavoro frontalieri. In questo senso a EURES viene riconosciuto un ruolo particolarmente importante da svolgere, sia di sorveglianza dei bacini occupazionali transfrontalieri, sia di supporto ai numerosi pendolari (oltre 1.000.000, secondo le stime della Commissione) che vivono in un paese e lavorano in un altro e che devono affrontare pratiche nazionali e sistemi giuridici diversi, incontrando quotidianamente ostacoli amministrativi, giuridici o fiscali.

In queste regioni di confine, i consiglieri EURES forniscono consulenza e orientamento in particolare sui diritti e sui doveri dei lavoratori. Attualmente esistono 20 partenariati transfrontalieri EURES, distribuiti geograficamente in tutta Europa e situati in 19 paesi. Ne fanno parte i servizi pubblici per l'impiego, organizzazioni dei datori di lavoro e sindacali, enti locali, istituzioni che si occupano di problemi del lavoro e della formazione professionale nelle regioni di frontiera.

In Italia, come accennato in precedenza, sono attivi già dal 2013 due partenariati transfrontalieri strutturati e stabili: *TransTiroli*, che vede la collaborazione di Tirolo, Alto Adige e Cantone dei Grigioni, e *EURADRIA*, che coinvolge Italia e Slovenia, con la partecipazione della Croazia. Le attività a supporto dei lavoratori frontalieri sono svolte anche nelle regioni italiane confinanti con la Francia e la Svizzera, non legate da partenariati formalizzati ma da collaborazioni comunque consolidate da anni a fronte dello storico pendolarismo che ha caratterizzato tali contesti geografici.

Nel 2014, i contatti con cittadini e datori di lavoro in contesti transfrontalieri rappresentano il 5% del totale, laddove, come prevedibile, la stragrande maggioranza è costituita da contatti relativi alla mobilità professionale transnazionale nel suo complesso (figura 6.4).

Figura 6.4 Contatti individuali: ambiti trattati



Fonte: elaborazione MLPS su dati rilevazione mensile di monitoraggio CE

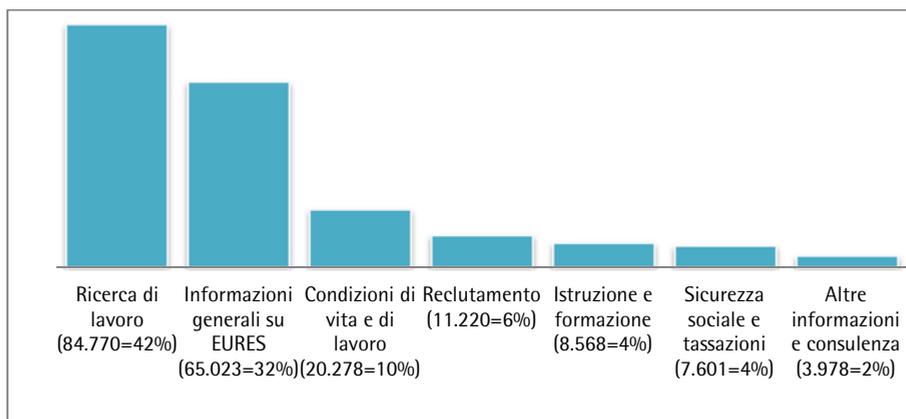
La citata Carta EURES del 2014 ha definito il catalogo dei servizi da erogare ai citta-

dini e alle imprese, sistematizzando e arricchendo la gamma di attività fino ad allora promosse nei diversi paesi⁸⁷. Tali servizi sono riconducibili sostanzialmente a quattro macro categorie, all'interno delle quali sono ricomprese le attività specifiche per i cittadini e le imprese⁸⁸:

- a) informazione, consulenza e orientamento generali;
- b) informazione e supporto in fase di pre-reclutamento (ricerca di impiego/assistenza alla definizione e pubblicizzazione delle offerte di lavoro);
- c) incontro domanda-offerta (*matching*), reclutamento e collocamento;
- d) informazioni in fase di *post-recruitment*.

Dalla rilevazione di monitoraggio sull'annualità 2014 (figura 6.5) emerge chiaramente che la massima parte dei contatti dei Consulenti con gli individui e le imprese hanno riguardato prevalentemente la ricerca attiva di lavoro (42%) e l'informazione generale sulle opportunità e il funzionamento di EURES (32%).

Figura 6.5 Contatti individuali: temi di interesse



Fonte: elaborazione MLPS su dati rilevazione mensile di monitoraggio CE

Il primo dato rispecchia, ancora una volta, la situazione di difficoltà occupazionale in Italia e in Europa a seguito anche della crisi. EURES, che in quegli anni ha acquisito una progressiva capillarità di servizio presso i Centri per l'impiego e una maggiore visibilità verso gli utenti (anche grazie al portale nazionale) comincia a rappresentare, infatti, un ulteriore canale da utilizzare per la ricerca di impiego, anche sulla scia di un cambiamento culturale più generalizzato che ha favorito, soprattutto nei giovani, l'idea di poter costruire un futuro lavorativo all'estero come alternativa, transitoria o permanente, alla mancanza di opportunità nel proprio paese.

⁸⁷ Il nuovo Regolamento in fase approvazione riorganizza tali servizi, ribadendo la gratuità di quelli essenziali da assicurare a tutti gli utenti e introducendo la possibilità di rendere a pagamento alcuni tipi di servizi più specialistici rivolti ai datori di lavoro.

⁸⁸ In allegato il repertorio dei servizi.

Mentre tale aspetto è piuttosto nuovo per la rete, non stupisce l'alta percentuale di contatti riferita alle attività di informazione generale che, invece, rappresentano un ambito di azione più tradizionale e strutturato di EURES. Questo ambito di attività comprende, infatti, anche la fase di orientamento e consulenza che consente:

- agli individui, di comprendere le opportunità e le eventuali difficoltà legate alla mobilità verso un altro paese (conoscenze linguistiche, livelli di competenze richieste, inserimento socio-lavorativo, ecc.) al fine di realizzare un progetto di trasferimento consapevole e adeguatamente sostenuto;
- ai datori di lavoro, di definire i propri fabbisogni e i servizi offerti dalla rete EURES, al fine di definire delle offerte di lavoro funzionali agli obiettivi e di ottenere eventualmente il sostegno necessario in tutte le fasi di gestione dell'offerta stessa (dalla pubblicizzazione, alla selezione, al reclutamento, all'assunzione).

Un altro servizio tipico della rete EURES è l'informazione specifica sulle condizioni di vita e di lavoro nei diversi paesi europei, che risulta essere stato oggetto del 10% dei contatti dichiarati nel 2014.

In realtà tale servizio viene diffuso maggiormente utilizzando altre modalità e canali e probabilmente per questo risulta meno valorizzato in termini di contatti diretti con l'utenza. Sia sul portale della mobilità europeo sia sul portale nazionale, infatti, sono disponibili sezioni dedicate a questi aspetti (con link a documenti aggiornati semestralmente dagli UCN), i quali rappresentano anche il contenuto principale dell'azione di comunicazione dei Consulenti nel corso di eventi nazionali o europei (fiere del lavoro, *job day*, *career day*, ecc.).

Meno significativo da un punto di vista statistico (6%), ma rilevante per quanto riguarda la presenza comunque consistente di contatti, in termini assoluti, è l'attività di organizzazione e supporto legata ai reclutamenti organizzati dalle imprese, ambito meno tradizionale e più legato alla nuova visione delle finalità della rete introdotte con la riforma.

Oltre ai contatti individuali, l'attività dei Consulenti prevede l'organizzazione di e la partecipazione a sessioni informative mirate su EURES e su eventuali progetti specifici di mobilità gestiti a livello nazionale. Nel 2014 risultano essere stati realizzati almeno 643 "contatti di gruppo" che hanno coinvolto un totale complessivo di 33.485 individui e datori di lavoro. Il questionario non rileva le modalità di contatto adottate, ma dall'esperienza diretta è possibile sostenere che si tratta prevalentemente di seminari, workshop, eventi vari, fiere che sono finalizzati a diffondere la conoscenza sulle opportunità offerte dalla rete e a promuovere i servizi di supporto offerti. Tali iniziative sono spesso frutto di collaborazioni progressivamente consolidate con istituzioni e stakeholder a livello locale (Associazioni di categoria dei datori di lavoro, Organizzazioni sindacali, Consulenti del lavoro, Associazioni di settore, Albi professionali, Università, Organismi di formazione, Istituti scolastici) o con colleghi della rete che operano sul territorio nazionale o in altri paesi.

Anche in questo caso l'Italia si posiziona tra gli Stati con il numero più elevato di contatti tra l'altro con un numero di persone coinvolte di poco inferiore a quello di paesi, come la Spagna e la Francia (tabella 6.3).

Tabella 6.3 Contatti di gruppo in Europa

Paese	N. contatti
Irlanda	3.313
Francia	2.067
Polonia	1.368
Svezia	1.161
Spagna	1.000
Slovacchia	910
Germania	832
Italia	643
Romania	315
Norvegia	295
Repubblica Ceca	292
Portogallo	291
Slovenia	187
Belgio	182
Svizzera	139
Finlandia	135
Regno Unito	135
Danimarca	127
Paesi Bassi	113
Lituania	87
Croazia	73
Estonia	70
Ungheria	62
Lussemburgo	51
Lettonia	47
Bulgaria	46
Grecia	43
Austria	25
Malta	20
Cipro	18
Islanda	0
Totale complessivo	14.047

Fonte: elaborazione MLPS su dati rilevazione mensile di monitoraggio CE

L'impegno profuso dai Consulenti EURES nella promozione della rete non si limita ai target tradizionali, ma si rivolge in modo significativo anche verso l'interno della

propria organizzazione di appartenenza⁸⁹. Tale impegno è superiore alla stragrande maggioranza dei colleghi europei (tabella 6.4), sintomo forse di una maggiore attenzione (forse derivante da una maggiore necessità) di creare sinergie funzionali ad assicurare una migliore qualità non solo dei servizi EURES ma anche dei servizi dei Centri per l'impiego nel loro complesso.

Tabella 6.4 Contatti relativi a EURES con lo staff della propria organizzazione

Paese	N. contatti
Spagna	50.956
Italia	42.195
Francia	20.210
Svezia	16.474
Germania	14.123
Polonia	13.344
Slovacchia	11.725
Portogallo	9.024
Norvegia	7.470
Regno Unito	3.808
Ungheria	3.736
Repubblica Ceca	3.709
Austria	3.426
Svizzera	3.370
Paesi Bassi	3.221
Slovenia	2.975
Irlanda	2.962
Danimarca	2.629
Finlandia	2.548
Croazia	2.446
Grecia	2.299
Belgio	1.675
Romania	1.557
Lituania	894
Bulgaria	878
Cipro	760
Lettonia	529
Estonia	464
Lussemburgo	344
Malta	81
Islanda	9
Totale complessivo	229.841

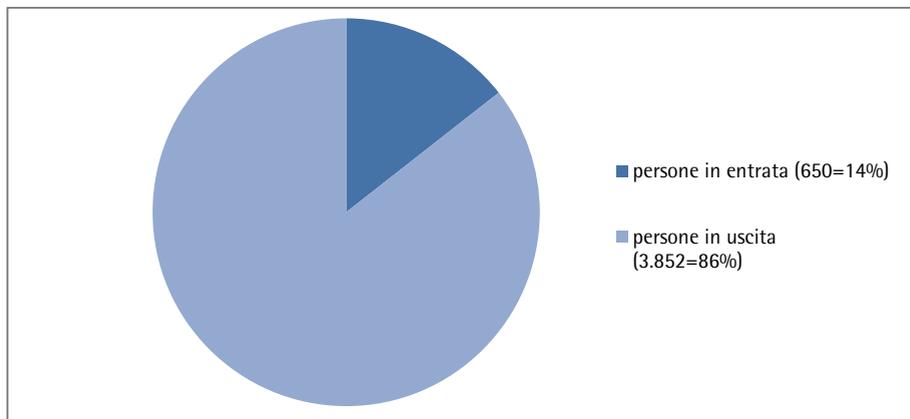
Fonte: elaborazione MLPS su dati rilevazione mensile di monitoraggio CE

⁸⁹ Il questionario contiene una specifica riferita alle tematiche oggetto dei contatti tra Consulenti EURES e colleghi dell'amministrazione di appartenenza, ma i dati disaggregati non sono resi disponibili agli UCN.

Tra i dati più interessanti che è possibile acquisire dalla rilevazione di monitoraggio della Commissione europea, vi è senz'altro il numero di persone che hanno trovato un'occupazione grazie ai servizi offerti dalla rete EURES (figura 6.6).

Nel 2014 almeno 650 persone di altri paesi hanno trovato un'occupazione in Italia e almeno 3.852 italiani si sono trasferiti all'estero per avviare un'esperienza professionale in Europa⁹⁰. È plausibile che nel computo siano inclusi anche i giovani che hanno partecipato al progetto YFEJ e ad altri progetti di reclutamento di cui si è parlato in precedenza.

Figura 6.6 Individui che hanno trovato un'occupazione attraverso i servizi EURES



Fonte: elaborazione MLPS su dati rilevazione mensile di monitoraggio CE

Tale risultato è comunque il frutto dell'azione coordinata della rete nazionale e della rete europea nel suo complesso, che agisce in stretta collaborazione e sinergia sia nella gestione delle offerte di lavoro che nella ricerca di candidati.

In questo senso è da sottolineare che il numero di occupati attraverso i canali EURES è potenzialmente molto superiore, in quanto la rete svolge prioritariamente un servizio di informazione e consulenza di base che tende a fornire alle persone gli strumenti necessari per orientarsi nella ricerca di opportunità di lavoro all'estero. Attraverso la rilevazione è possibile misurare solo il fenomeno direttamente osservabile (ovvero l'esito di reclutamenti gestiti direttamente dai Consulenti), ma non gli effetti, in termini occupazionali, di tutto l'insieme di attività promozionali (collettive o individuali) che continua a essere il "core" dell'attività della rete EURES, tanto in Italia quanto in Europa.

⁹⁰ Il dato è naturalmente parziale in quanto, come visto nei paragrafi introduttivi, il questionario è stato compilato da una media del 56% dei Consulenti EURES italiani.

Allegati

La scheda di rilevazione del Monitoraggio CPI

ANAGRAFICA	
Comune	
Provincia	
Nome CPI	
Indirizzo	
Tel.	
email	
Sito internet	
Sedi distaccate	

Sezione "A" - Utenza									
A.1 - dati di stock									
<i>A.1 - Numero di individui disoccupati + inoccupati + occupati in cerca di lavoro con DID attiva</i>	Maschi				Femmine				
	<25 anni		>= 25 anni		<25 anni		>= 25 anni		
	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	
	Di cui disoccupati e inoccupati								
	Maschi				Femmine				
<25 anni		>= 25 anni		<25 anni		>= 25 anni			
UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE		
<i>A. 1.1 - Numero di individui disoccupati e inoccupati di lunga durata (> 12 mesi) con DID attiva</i>	Maschi				Femmine				
	<25 anni		>= 25 anni		<25 anni		>= 25 anni		
	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	
<i>A.1.1.2 - Numero di disoccupati e inoccupati di lunga durata, con DID attiva, che hanno sottoscritto il PAI (o altri piani analoghi)</i>	Maschi				Femmine				
	<25 anni		>= 25 anni		<25 anni		>= 25 anni		
	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	
<i>A.1.2 - Numero di individui con DID attiva che alla data risultano coinvolti in un'azione di politica attiva</i>	Maschi				Femmine				
	<25 anni		>= 25 anni		<25 anni		>= 25 anni		
	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	

A.1.2.1 - Numero di disoccupati e inoccupati di lunga durata con DID attiva alla data, che, nel periodo di rilevazione hanno beneficiato di almeno un intervento di politica attiva	Maschi				Femmine			
	<25 anni		≥ 25 anni		<25 anni		≥ 25 anni	
	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE

A.2 - Dati di flusso								
A.2 - Numero di DID effettuate nel corso dell'anno di rilevazione	Maschi				Femmine			
	<25 anni		≥ 25 anni		<25 anni		≥ 25 anni	
	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE
Di cui disoccupati e inoccupati								
A.2.1 - Numero di individui che hanno effettuato la DID, nel corso dell'anno di rilevazione	Maschi				Femmine			
	<25 anni		≥ 25 anni		<25 anni		≥ 25 anni	
	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE
A.2.2 - Numero di interventi di politica attiva avviati nel corso dell'anno di rilevazione, a favore dei disoccupati e inoccupati, che nel periodo di rilevazione avevano una DID attiva e/o un PAI valido e a favore degli occupati in cerca di nuova occupazione	Maschi				Femmine			
	<25 anni		≥ 25 anni		<25 anni		≥ 25 anni	
	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE
A.2.2.1 - Numero di interventi di politica attiva avviati nel corso dell'anno di rilevazione, a favore dei disoccupati e inoccupati, che alla data avevano una DID attiva da almeno 12 mesi (quindi disoccupati/inoccupati di lunga durata) e un PAI valido	Maschi				Femmine			
	<25 anni		≥ 25 anni		<25 anni		≥ 25 anni	
	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE	UE	E-UE

Sezione "B" - Caratteristiche CPI				
	a tempo indeterminato	a tempo determinato	Co.pro.	Totale
<i>B - Numero personale impiegato (dato di stock)</i>				
<i>di cui con i seguenti titoli di studio</i>				
nessun titolo di studio				
Licenza Elementare				
Licenza Media				
Diploma Istruzione Secondaria Superiore				
Laurea				
Titolo di studio Post Laurea				
<i>B.1 - Numero personale impiegato su front office (dato di stock)</i>				
nessun titolo di studio				
Licenza Elementare				
Licenza Media				
Istruzione Secondaria Superiore Diploma				
Laurea				
Titolo di studio Post Laurea				

UE = Cittadini Unione europea

E-UE = Cittadini extra Unione europea

Consulenti EURES per Regione (2014)

Regioni	Ambito territoriale di riferimento	Totale per Regione
Abruzzo	Giulianova (TE)	1
Basilicata	Potenza (Regione)	1
Calabria	Reggio Calabria (Regione)	2
	Crotone	
Campania	Napoli (Regione)	4
	Benevento	
	Caserta	
	Salerno	
E. Romagna	Piacenza	4
	Reggio Emilia	
	Rimini	
	S. Lazzaro di Savona (BO)	
FVG	Gorizia	7 (di cui 4 di parti sociali)
	S. Vito al Tagliamento (PN)	
	Trieste	
	Udine	
Lazio	Roma (Regione)	2
	Frosinone	
Liguria	Chiavari (GE)	7 (di cui 2 di OO.SS)
	Genova	
	Imperia	
	Sanremo (IM)	
	Savona	
	Ventimiglia (IM)	
Lombardia	Milano (Regione)	3
	Milano	
	Monza Brianza	
Marche	Ancona (Regione)	5
	Ancona	
	Ascoli Piceno	
	Macerata	
	Pesaro	
Molise	Campobasso (Regione)	2
	Campobasso	

Regioni	Ambito territoriale di riferimento	Totale per Regione
P.A. Bolzano	Bolzano	3
P.A. Trento	Trento	2
Piemonte	Torino (Regione)	5
	Asti	
	Alessandria	
	Torino	
	Verbania	
Puglia	Bari (Regione)	2
	Lecce	
Sardegna	Cagliari	4
	Medio Campidano	
	Olbia Tempio	
	Sassari	
Sicilia	Agrigento	5
	Messina	
	Termini Imerese (PA)	
	Trapani	
	Caltagirone (CT)	
Toscana	Firenze (Regione)	6
	Lucca	
	Massa Carrara	
	Pisa	
	Pistoia	
	Siena	
Umbria	Perugia (Regione)	2
	Perugia	
Valle d'Aosta	Aosta	1
Veneto	Venezia (Regione)	7
	Padova	
	Padova	
	Rovigo CPI Adria	
	Treviso	
	Venezia- Mestre	
	Villafranca (VR)	

Questionario mensile (on-line) per i Consulenti EURES

1. Nell'erogazione dei servizi agli utenti, prevale il lavoro di front o di back office?

2. Quanto tempo del tuo lavoro hai dedicato a EURES in questo mese (in %)?

2.b Quanto tempo hai dedicato in questo mese all'attività di Consulente EURES?

numero totale di ore

numero di giorni (a tempo pieno o parziale)

3. Quanti contatti individuali con gli utenti hai avuto in questo mese e quali temi avete affrontato?

Compila la tabella seguente

Tema principale	Lavoratore/persona in cerca di lavoro		Datore di lavoro		Totale
	Ambito transnazionale	Ambito transfrontaliero	Ambito transnazionale	Ambito transfrontaliero	
Informazioni generali su EURES					
Ricerca di lavoro					
Reclutamento					
Istruzione e formazione					
Sicurezza sociale e tassazioni					
Condizioni di vita e di lavoro					
Altre informazioni generali e consulenza					
Totale					

4. Quanti contatti di gruppo/collettivi con gli utenti hai avuto in questo mese e quante persone erano coinvolte complessivamente in questi gruppi?

contatti di gruppo = totale di persone

5. **Quante persone in cerca di lavoro hanno trovato un'occupazione in questo mese, come risultato dei servizi EURES che hai offerto?**

persone in uscita (alla ricerca di lavoro altrove)

persone in entrata (alla ricerca di lavoro nel tuo paese)

6. **Quanti contatti relativi a EURES hai avuto questo mese con lo staff della tua organizzazione e quali temi avete affrontato?**

Tema principale	Contatti con lo staff
Informazioni generali su EURES	
Ricerca di lavoro	
Reclutamento	
Istruzione e formazione	
Sicurezza sociale e tassazioni	
Condizioni di vita e di lavoro	
Altre informazioni generali e consulenza	
Totale	

Catalogo dei servizi EURES (EURES Charter 8/5/2014)

CATALOGO DEI SERVIZI EURES LAVORATORI/PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE		
Servizio	Prestazione	Ambiti Specifici
Informazione e Consulenza	Informazioni generali sulle condizioni di vita e lavoro nel proprio Paese e negli altri Stati Membri EURES, con un focus sulla mobilità transnazionale	<ul style="list-style-type: none"> - come cercare lavoro e come candidarsi informazioni sui sistemi nazionali di apprendistato e tirocinio procedure amministrative relative alla mobilità - equivalenza e riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali - condizioni di lavoro e aspetti contrattuali - sicurezza sociale, tassazione e assistenza sanitaria - condizioni di vita e lavoro
	Informazioni sulle condizioni di vita e lavoro, di interesse dei lavoratori frontalieri	
	Consulenza individuale o per specifici target (disabili, giovani, professionalità specifiche)	
	Informazione sui servizi EURES nel proprio Paese e negli altri Stati Membri EURES relativamente ai settori con surplus di lavoratori e <i>vacancy</i> difficili da soddisfare	
	Consulenza individuale specifica inclusi l'orientamento e le informazioni sulle opportunità di formazione	
	Informazioni sugli eventi e sessioni di reclutamento	
	Informazioni su specifici progetti di mobilità (supporto finanziario e assistenza - Es. YFEJ)	
	Informazioni su percorsi formativi di supporto alla mobilità (corsi di lingua, formazione professionale) nel proprio Paese e negli altri Paesi EURES	
	Pre-recruitment	Informazioni generali e supporto per la ricerca attiva di lavoro in altri Paesi EURES
Informazioni e consulenza specifiche per singoli lavoratori nella fase di candidatura		<ul style="list-style-type: none"> - verifica della lettera di presentazione, del CV e di altri documenti - traduzione della lettera di presentazione, del CV e di altri do-

		- documenti - preparazione alla selezione e al colloquio
	Registrazione e promozione dei CV dei candidati attraverso il portale EURES	
	Erogazione di formazione di supporto alla mobilità (corsi di lingua, formazione professionale)	

CATALOGO DEI SERVIZI EURES LAVORATORI/PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE		
Servizio	Prestazione	Ambiti Specifici
Recruitment/ Matching/ Job Placement	Traduzione e approfondimenti su specifiche offerte	
	Pre-selezione e <i>matching</i> dei candidati con offerte coerenti, in particolare quelle offerte di datori di lavoro interessati a lavoratori europei	
	Progetti di reclutamento dedicati a datori di lavoro specifici	- <i>matching</i> tra lavoratori e offerte di lavoro - informazioni sui datori di lavoro, condizioni di lavoro e contratti ecc. - trasmissione di lettera di presentazione, CV e di altra documentazione richiesta - preparazione al colloquio - altri servizi
	Gestione di specifici progetti di mobilità (supporto finanziario e assistenza - Es. YFEJ)	
Post-recruitment	Informazioni generali per lavoratori assunti (procedure amministrative, risoluzione dei conflitti, ecc.)	
	Informazioni specifiche per i lavoratori frontalieri	
	Informazioni su percorsi formativi e supporto all'integrazione nel paese di destinazione (corsi di lingua, formazione professionale)	
	Servizi di relocation per lavoratori stranieri (viaggio, alloggio, trasferimento, ecc.)	
	Erogazione di formazione di supporto all'integrazione (corsi di lingua, formazione professionale)	

CATALOGO DEI SERVIZI EURES LAVORATORI/PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE		
Servizio	Prestazione	Ambiti Specifici
Recruitment/ Matching/ Job Place- ment	Traduzione e approfondimenti su specifiche offerte	
	Pre-selezione e <i>matching</i> dei candidati con offerte coerenti, in particolare quelle offerte di datori di lavoro interessati a lavoratori europei	
	Progetti di reclutamento dedicati a datori di lavoro specifici	<ul style="list-style-type: none"> - <i>matching</i> tra lavoratori e offerte di lavoro - informazioni sui datori di lavoro, condizioni di lavoro e contratti ecc. - trasmissione di lettera di presentazione, CV e di altra documentazione richiesta - preparazione al colloquio - altri servizi
	Gestione di specifici progetti di mobilità (supporto finanziario e assistenza - Es. YFEJ)	
Post- recruitment	Informazioni generali per lavoratori assunti (procedure amministrative, risoluzione dei conflitti, ecc.)	
	Informazioni specifiche per i lavoratori frontalieri	
	Informazioni su percorsi formativi e supporto all'integrazione nel paese di destinazione (corsi di lingua, formazione professionale)	
	Servizi di relocation per lavoratori stranieri (viaggio, alloggio, trasferimento, ecc.)	
	Erogazione di formazione di supporto all'integrazione (corsi di lingua, formazione professionale)	

CATALOGO DEI SERVIZI EURES DATORI DI LAVORO		
Servizio	Prestazione	Ambiti specifici
Informazione e Consulenza	Informazioni generali sui processi di reclutamento negli Stati Membri EURES	<ul style="list-style-type: none"> - requisiti e opportunità relative all'impiego di lavoratori stranieri - procedure amministrative (registrazione, permessi di lavoro, ecc.) - equivalenza e riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali - aspetti legali e contrattuali sicurezza sociale, assicurazione, tasse - integrazione dei lavoratori assunti
	Informazioni sul reclutamento transfrontaliero	
	Informazione sui mercati del lavoro dei Paesi EURES, incluse le necessità professionali e il surplus di lavoratori e le opportunità di reclutamento, in particolare la soddisfazione dei "colli di bottiglia"	
	Informazioni sugli eventi e sessioni di reclutamento per datori di lavoro, inclusi i Job Day, Info Day ecc.	
	Informazioni su specifici progetti di mobilità (supporto finanziario e assistenza - Es. YfEj)	
Pre-recruitment	Informazioni generali e supporto per la ricerca attiva lavoratori provenienti da altri Paesi EURES	<ul style="list-style-type: none"> - condizioni di partecipazione ai servizi EURES (es. necessità di feedback sui risultati dei reclutamenti) - come redigere la descrizione della posizione ricercata per una platea di lavoratori Europei - come pubblicare una <i>vacancy</i>
	Registrazione e promozione delle offerte di lavoro presso i partner EURES e lavoratori nei diversi Paesi EURES, attraverso il portale EURES altri canali	
Recruitment	Agevolare l'accesso ai CV di candidati intenzionati a lavorare in altri Paesi EURES pubblicati sul portale EURES	
	Traduzione e approfondimenti su specifici CV	
	Fornitura di servizi per video conferenze/video colloqui	
	Pre-selezione e <i>matching</i> dei candidati idonei per colloqui di lavoro, attraverso il por-	

	tale EURES, altri strumenti on line, cooperazione con altri Partner, Job Fairs e altri eventi di reclutamento ecc.	
	Organizzazione di progetti di reclutamento per specifici datori di lavoro e settori di nicchia	<ul style="list-style-type: none"> - identificazione di potenziali canali di reclutamento - cooperazione con altri EURES partner nella ricerca di candidati idonei - pre-selezione di candidati - informazioni sulle procedure amministrative
	Gestione di specifici progetti di mobilità (supporto finanziario e assistenza - Es. YfEj)	
Post-recruitment	Informazioni generali per i datori di lavoro sull'integrazione dei lavoratori reclutati, nell'ambiente lavorativo e sociale (differenze culturali, risoluzione dei conflitti, ecc.)	
	Informazioni specifiche per i datori di lavoro frontalieri	
	Informazioni su percorsi formativi e supporto all'integrazione di lavoratori stranieri assunti (corsi di lingua, formazione professionale)	
	Servizi di relocation per lavoratori stranieri (viaggio, alloggio, trasferimento, ecc.)	

Bibliografia

- Bergamante F., Marocco M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Isfol Occasional paper, 2014,13
- Commissione delle Comunità europee, *Communication from the Commission to the European parliament, the european council, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions Working together for Europe's young people A call to action on youth unemployment* COM (2013)447final del 19/06/2013
- Commissione delle Comunità europee, *Communication from the Commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions youth opportunities initiative* com (2011)933final del 20/12/2011
- Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione europea 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* COM (2010)2020 del 30/03/2010
- Commissione delle Comunità europee, *Decisione di esecuzione 2012/733/UE, del 26 novembre 2012, che attua il regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la compensazione delle domande e delle offerte di lavoro e la ricostituzione della rete EURES*. C(2012) 8548
- Commissione delle Comunità europee, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European network of Employment Services, workers' access to mobility services and the further integration of labour markets*, Com (2014) 6 del 06/06/2014
- Commissione delle Comunità europee, *Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione*
- Commissione delle Comunità europee, *Decisione della Commissione 2003/8/CE del 23 dicembre 2002 che attua il regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio per quanto riguarda l'intermediazione tra l'offerta e la domanda di lavoro*
- Commissione delle Comunità europee, *Decisione della Commissione 93/569/CEE, del 22 ottobre 1993, relativa all'applicazione del regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, in merito alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità europea*
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome 15/7/cr5ter/c9 - *indagine conosciti-*

- va promossa dalla commissione lavoro della camera dei deputati sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati*
- Decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, *Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n.59*
- Decreto Ministeriale 25 maggio 2001 n.166 (in SO n.185 alla GU 14 luglio 2001, n.162) *Accreditamento delle sedi formative e delle sedi orientative*
- European Court Reports 1991 I-00745 *The Queen contro Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80*
- Isfol, Di Francesco G. (a cura di) *PIAAC-OCSE : rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, Isfol, Temi & ricerche n. 5, Roma, 2014
- Legge 10 dicembre 2014, n. 183 *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro.* (14G00196) (GU Serie Generale n.290 del 15-12-2014)
- Marocco M., *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in Gottardi D., Bazzani T., *Il work-fare territoriale*, Edizioni scientifiche italiane, Roma, 2014
- Raccomandazione del consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani 2013/C 120/01GU C 120 del 26 aprile 2013
- Sartori A., *Le reti del mercato del lavoro: esperienze europee in il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, in Gottardi D., Bazzani T. (a cura di), *Il work-fare territoriale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2014



Il Rapporto di monitoraggio sui Servizi per il lavoro 2015 presenta le evidenze emerse dalle attività di ricerca, condotte dall'Isfol, finalizzate ad analizzare lo stato di implementazione e avanzamento organizzativo e funzionale dei servizi per il lavoro, con particolare attenzione ai differenti sistemi di integrazione tra operatori pubblici e accreditati, tenendo conto dell'evoluzione del sistema nazionale, attualmente in corso.

A completamento del quadro, sono presenti due contributi esterni all'indagine, ma complementari al tema trattato: un approfondimento sull'esperienza del Programma Garanzia Giovani, dell'impatto che ha avuto sulle strategie di *governance* regionali e di attuazione e sui risultati ottenuti; e una sintesi delle innovazioni strategiche che hanno riguardato il servizio EURES, trasformandolo da mero strumento di trasparenza e scambio di informazioni a servizio fortemente orientato al *placement* internazionale.