



# **Monitoraggio** sulla struttura e il funzionamento dei **servizi per il lavoro 2017**



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

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

*Presidente: Maurizio Del Conte*

*Direttore generale: Salvatore Pirrone*

ANPAL

Via Fornovo, 8

00192 Roma

[www.anpal.gov.it](http://www.anpal.gov.it)

*Il lavoro raccoglie i risultati dell'Indagine Monitoraggio e valutazione dei servizi dell'impiego e delle politiche, curata dalla Struttura 4. Analisi di contesto e comparative (responsabile Guido Baronio) nell'ambito delle attività rientranti nelle azioni di sistema (azioni di "integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro") Asse occupazione – priorità di investimento 8VII – monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche.*

*Gruppo di lavoro:*

*Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica 4 – Analisi di contesto e comparative*

*Guido Baronio*

*Simona Acunzo*

*Mafalda D'Onofrio*

*Luca Mattei*

*Roberto Maini*

*Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica 1 – Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali*

*Roberto Landi*

*Giuseppe Di Battista*

*Simona Pizzuti*

*Coordinamento del Rapporto: Mafalda D'Onofrio*

*Autori: Mafalda D'Onofrio (Introduzione, cap. 1, Conclusioni), Roberto Landi (cap. 2, parr. 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, Conclusioni), Giuseppe Di Battista (cap.2 par. 2.1, 2.2.1, 2.2.7, 2.2.8, 2.2.9), Simona Pizzuti (cap. 3); Andrea Simoncini e Anna Rita Racioppo (par. 2.3).*

*Editing a cura di Cristiano Santori (Anpal Servizi)*

*Si ringrazia la Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica II - Monitoraggio e valutazione della formazione professionale e del Fondo Sociale Europeo per il contributo all'analisi delle competenze del personale dei Centri per l'impiego.*

*Si ringraziano, inoltre, Riccardo Mazzarella e Rita Porcelli (INAPP) per l'accesso all'Atlante Lavoro e il supporto metodologico al trattamento del tema delle competenze.*

*Testo chiuso a gennaio 2018.*

*Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Agenzia.*

*Alcuni diritti riservati [2018] [Anpal].*

*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/>)*



## Sommario

Introduzione .....	4
1 L'assetto nazionale .....	5
Il sistema pubblico regionale .....	7
Strutture e dotazioni .....	9
2 I servizi .....	11
2.1 Il contesto in cui operano i Cpi .....	12
2.1.1 Debolezza dell'offerta di lavoro territoriale .....	12
2.1.2 Debolezza della domanda di lavoro territoriale .....	13
2.1.3 Principali categorie di utenza .....	14
2.1.4 Tipologie di richieste avanzate dall'utenza e dalle imprese .....	14
2.2 I servizi: attivazione e criticità .....	16
2.2.1 Nota metodologica .....	16
2.2.2 Le attività che compongono i servizi .....	16
2.2.3 L'attivazione dei servizi come offerta potenziale .....	19
2.2.4 La rappresentazione dell'offerta dei servizi .....	20
2.2.5 Posizionamento dei servizi alle persone e dei servizi alle imprese: uno sguardo d'insieme .....	23
2.2.6 Verso un set di funzioni "core" attivate dai Cpi .....	25
2.2.7 Tipologia, descrizione e incidenza delle criticità .....	26
2.2.8 Criticità per tipologia di servizio .....	28
2.2.9 Criticità per tipologia di attività .....	31
2.2.10 Sportelli specifici per l'erogazione di servizi mirati .....	34
2.3 La carenza di competenze .....	35
3 Gli operatori dei Centri per l'Impiego .....	40
4 Conclusioni .....	47

## Introduzione

L'Anpal ha condotto il "Monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi al lavoro" dall'annualità 2017, in linea di continuità con quelli realizzati negli anni precedenti da Isfol. Il progetto intende offrire un quadro complessivo sui Servizi per l'Impiego italiani teso per analizzare il funzionamento dei centri per l'impiego e ricostruire le loro caratteristiche, in termini di risorse, strutture e servizi erogati.

Il Monitoraggio è composto da due rilevazioni complementari: la prima, campionaria, condotta con tecnica Capi tra dicembre 2016 e marzo 2017 la seconda, censuaria attuata con tecnica Cawi nel periodo di aprile-agosto 2017. L'indagine campionaria ha coinvolto un campione di 187 Cpi con un disegno campionario casuale con stratificazione per Regione e Province autonome e numero di dipendenti in classi (minore o maggiore-uguale a 15 dipendenti, sulla base dei dati rilevati nel precedente Monitoraggio Isfol) per un totale di 39 strati. Per controllare l'errore campionario anche per i domini di studio più piccoli, è stata scelta una soluzione di compromesso tra un'allocatione proporzionale e una costante. L'indagine campionaria è stata realizzata attraverso interviste mirate, in grado di rilevare l'organizzazione interna degli sportelli operativi sul territorio, anche al fine di evidenziarne gli eventuali fabbisogni professionali. A tal fine è stato costruito un questionario che rileva tali dimensioni attraverso domande che indagano il contesto territoriale nel quale opera il Cpi, i servizi erogati (attraverso una descrizione delle modalità di erogazione), la numerosità del personale e le eventuali criticità in termini di risorse strutturali, di adeguatezza numerica e di competenze del personale. Inoltre sono state richieste informazioni per arrivare a una ricostruzione complessiva del personale che opera nel Cpi (per tipologia contrattuale e titolo di studio) sia interno, quindi dipendente dalla Regione, Provincia o Agenzia Regionale, che esterno, anche attraverso un'indagine sul fabbisogno di personale aggiuntivo.

La rilevazione censuaria ha coinvolto la platea dei Cpi non campionati, per un totale di 210 Cpi, e ha permesso di completare il quadro nazionale dell'insieme dei servizi al lavoro in termini di risorse umane, servizi offerti e distribuzione territoriale.

## 1 L'assetto nazionale

Gli ultimi vent'anni, fin dall'approvazione della legge n. 469/1997, sono stati caratterizzati dal susseguirsi di una serie di riforme del lavoro che hanno toccato ma non modificato l'organizzazione e le funzioni dei servizi pubblici per il lavoro e l'incisività delle politiche attive. Il processo di evoluzione del quadro normativo e delle politiche del lavoro in Italia ha avuto nel 2014-2015 una tappa fondamentale di riforma con l'approvazione del Jobs Act e poi con gli otto Decreti legislativi attuativi, che hanno avuto l'obiettivo di ridefinire le modalità di gestione delle politiche del lavoro, prevedendo l'esclusività delle competenze legislative nello Stato. Tuttavia la mancata approvazione della riforma costituzionale nel 2016, nel cui ambito era prevista la modifica del Titolo V, ha restituito una riforma del mercato del lavoro depotenziata.

La situazione rimane perciò quella definita nell'art. 117 della Costituzione che, al riguardo, prevede che al Ministero del lavoro e delle politiche sociali spetti l'adozione di atti di grande importanza per la costruzione di un sistema unitario, quali la definizione del concetto di offerta di lavoro congrua, l'emanazione delle linee d'indirizzo per l'attuazione della normativa nazionale in materia di politiche attive e servizi pubblici per il lavoro, e l'indirizzo sul sistema della formazione professionale continua e la definizione dei livelli minimi delle prestazioni (LEP – specificati poi in Conferenza Unificata Stato-Regioni-Province autonome) su tutto il territorio nazionale e, prioritariamente, l'elaborazione delle linee d'indirizzo triennali e la fissazione degli obiettivi annuali in materia di politiche attive.

Alle Regioni e Province autonome spetta la programmazione delle politiche attive del lavoro sui propri territori e quindi l'attuazione dei LEP. Sono direttamente responsabili delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro, dell'attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio, dell'offerta di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza.

L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal) ha il ruolo di coordinare la gestione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego, dei servizi per il lavoro, del collocamento dei disabili e delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, con particolare riferimento ai beneficiari di prestazioni di sostegno del reddito collegate alla cessazione del rapporto di lavoro. All'Agenzia sono affidati compiti di raccordo e definizione degli strumenti unitari della strategia nazionale (quali gli standard di servizio, le modalità operative e l'ammontare dell'assegno di ricollocazione, le metodologie di profilazione degli utenti, i costi standard applicabili ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro), e lo sviluppo e la gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. Proprio lo sviluppo di un sistema informativo unico ed il consolidamento del sistema informativo unitario oggi esistente, insieme con il previsto rafforzamento e la valorizzazione delle funzioni di monitoraggio e valutazione, costituiscono elementi essenziali per raccordare gli attori del sistema e consentire un governo attento ed efficace della strategia.

Questa nuova configurazione nella gestione delle politiche del lavoro ha accolto l'esigenza di sviluppare una vision congiunta delle Regioni e delle Province autonome per la governance e per l'organizzazione di un nuovo sistema delle politiche attive e dei servizi per il lavoro, nel perimetro delineato dalla Costituzione e dal quadro normativo vigente. Tale convinzione ha, di fatto, ispirato e influenzato tutto il percorso di confronto tra le Regioni e il Governo sul testo della legge delega e sui provvedimenti attuativi del Jobs Act. Di fatto, il tema del potenziamento delle politiche attive e dei servizi per l'impiego, e del rafforzamento dei legami tra politiche attive e passive, è uno dei pilastri alla base del Jobs Act. La declinazione di tale cornice, tramite il D.lgs. 150/2015 – nel suo intrecciarsi con i processi di riforma in atto sul versante dell'attuazione della legge 56/2014 (cd. Legge Delrio) che ridefinisce il perimetro delle funzioni fondamentali attribuite alle Città Metropolitane e degli enti di area vasta che ereditano le funzioni delle province – assegna, infatti, alla titolarità delle Regioni la gestione dei Cpi e delle misure di politica attiva da erogare attraverso gli stessi o attraverso la rete dei soggetti accreditati, e pone le basi per il rilancio del settore, costruendo una governance multilivello finalizzata a gettare le basi per una strategia nazionale, declinandola con strumenti unitari, attuarla e monitorarla.

È emersa, quindi, la necessità di definire un modello di governance condiviso tra i soggetti istituzionali, che identifichi in modo chiaro ruoli, funzioni e responsabilità di ciascuno, e individui obiettivi certi e ambiziosi per migliorare concretamente gli standard di erogazione dei servizi per l'impiego.

Per garantire tale processo e raggiungere i medesimi livelli essenziali attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha stipulato 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. Nell'ambito di tali convenzioni stipulate con le Regioni a statuto ordinario, le parti hanno potuto prevedere la possibilità di partecipazione del

Ministero agli oneri di funzionamento dei servizi per l'impiego per gli anni 2015 e 2016, che è stata poi prorogata per il 2017. Le convenzioni prevedono diverse modalità d'impiego del personale, nel rispetto dell'ambito territoriale:

- assegnazione temporanea d'ufficio dei Centri per l'impiego alle Regioni/Agenzie Regionali costituite ai sensi dell'art. 18 (Servizi e misure di politica attiva del lavoro) del D.lgs. n. 150/2015;
- assegnazione temporanea alle Regioni/Agenzie regionali delle attività connesse con i servizi e le misure di politica attiva del lavoro, nelle more della costituzione dei Centri per l'impiego;
- avvalimento del personale da parte delle Regioni allo scopo di garantire la continuità delle attività connesse con i servizi e le misure di politica attiva del lavoro.

Per "avvalimento" (utilizzazione) si intende l'utilizzo da parte della Regione del personale provinciale dei Centri per l'Impiego. La Regione (soggetto che si avvale), utilizzando gli organi e gli uffici amministrativi e tecnici di un altro ente (Provincia), avrà la titolarità della propria funzione e, pertanto, andranno ad essa imputati tutti gli effetti degli atti giuridici compiuti dall'organo o dall'ufficio amministrativo dell'ente avvalso (Provincia).

In base a tale relazione il soggetto utilizzato (Provincia) opera alle dipendenze funzionali di quello che se ne avvale (Regione) e di conseguenza tutti gli atti dell'ente avvalso (Provincia) devono chiaramente indicare questo rapporto di dipendenza e nella fattispecie essere attribuiti all'ente che si avvale (Regione). In questo modo le Regioni potranno avvalersi del personale dei Centri per l'impiego, senza il loro assorbimento nell'organico regionale, almeno fino al completamento delle procedure di mobilità del personale delle Province. Le restanti Regioni e Province Autonome, che non hanno sottoscritto le convenzioni in virtù della maggiore autonomia finanziaria di cui godono, sono comunque intervenute nell'adeguamento della propria struttura alle riforme intervenute. Tali configurazioni sono da intendersi come "definitive" e non temporanee come nel caso delle Regioni ordinarie.

#### Quadro sinottico 1 – Configurazioni organizzative adottate dalle Regioni

Regioni	Assegnazione temporanea Regione/ Coordinamento regionale	Assegnazione temporanea ad Agenzia Regionale nelle more della costituzione dei Cpi	Avvalimento del personale	Attribuzione della gestione dei Cpi temporanea ad Enti Area Vasta/Città metropolitana	Coordinamento definitivo da parte di Agenzia Regionale	Masterplan per i servizi per il lavoro/Linee guida o repertorio degli Standard di servizio
Abruzzo	✓	soppressa				
Basilicata				✓		✓
Campania		soppressa	✓			✓
Calabria				✓		✓
Emilia-Romagna		✓				✓
Friuli-Venezia Giulia	✓					✓
Liguria				✓		
Lazio		soppressa		✓		✓
Lombardia				✓		✓
Marche	✓	soppressa				✓
Molise		✓				✓
P.A. Bolzano	✓					
P.A. Trento					✓	✓
Piemonte		✓				✓
Puglia		soppressa		✓		
Sardegna					✓	✓
Sicilia	✓	soppressa				✓
Toscana	✓	✓	✓			✓
Umbria	✓	soppressa	✓			✓
Valle d'Aosta	✓	soppressa				
Veneto				✓		✓

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

La riforma ridisegna i servizi e rivaluta la funzione dei Cpi, attribuendo loro un ruolo di pivot nella gestione delle politiche del lavoro, incentrato sul rafforzamento della condizionalità, sulla stipula del patto di servizio personalizzato, sulla profilazione qualitativa dell'utenza, su servizi e misure standard.

Le Regioni, tramite le Agenzie regionali o attraverso modelli di governance basati su una rete dei soggetti accreditati, sono titolari dell'articolazione territoriale dei servizi e dell'attuazione delle politiche del lavoro nei rispettivi sistemi, assicurando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, definiti e sostenuti a livello nazionale.

Nella riorganizzazione per il trasferimento delle funzioni amministrative nel proprio territorio individuano le dimensioni ottimali per l'esercizio delle medesime funzioni, con l'obiettivo di favorire l'associazionismo tra gli enti locali, la gestione delle funzioni di area vasta e la coesione tra le istituzioni del sistema Regione-autonomie locali. Tale riorganizzazione passa anche attraverso diversi atti normativi che contribuiscono alla ridefinizione del modello di governance regionale, dalla ridefinizione degli indirizzi operativi per l'attuazione nel sistema regionale dei servizi per l'impiego, all'approvazione di piani di rafforzamento del sistema dei servizi e delle misure di politica attiva 2016-2017, alla definizione delle prestazioni, standard e indicatori dei servizi per l'impiego.

Il ruolo delle Regioni in tema di politiche attive del lavoro si articola all'interno di nuove coordinate normative secondo una formula ormai acquisita nel nostro ordinamento, ma a differenza del passato si mettono nero su bianco impegni reciproci attraverso la sottoscrizione di convenzioni con le singole Regioni interessate ad adottare sperimentazioni integrative in tema di politiche attive del lavoro.

Le sperimentazioni regionali rispetto al passato non sono monadi, ma si realizzano all'interno di una logica di confronto continuo e dinamico, volto al reciproco apprendimento ed entro uno schema generale costituito dal modello nazionale. Lo Stato assume un ruolo di coordinamento e governance (non di government) all'interno di un sistema di regolazione multilivello ove l'obiettivo della ricollocazione viene perseguito all'interno di un network di attori coinvolti, e riferito all'utente.

## Quadro sinottico 2 – Passaggi del riassetto organizzativo Spi

Regioni	Normativa di ridefinizione Sistema per il lavoro 2016-2017	Masterplan per i servizi per il lavoro/Linee guida o repertorio degli Standard di servizio	Sistema di accreditamento dei servizi per il lavoro	Agenzia Regionale per il Lavoro
Abruzzo	✓	-	2010 (2015)	Soppressa
Basilicata	-	✓	2017	Gestione Spi
Campania	-	✓	2013	Soppressa
Calabria	✓	✓	2014	Rete Spi
Emilia-Romagna	-	✓	2016	Gestione Spi
Friuli-Venezia Giulia	-	✓	2010	Rete Spi
Liguria	✓	-	2015	Rete Spi
Lazio	✓	✓	2014	Soppressa
Lombardia	-	✓	2010	Rete Spi
Marche	-	✓	2013	Soppressa
Molise	✓	✓	2014	Gestione Spi
P.A. Bolzano	-	-	-	-
P.A. Trento	-	✓	2013	Gestione Spi
Piemonte	✓	✓	2012	Gestione Spi
Puglia	-	-	2014	Soppressa
Sardegna	✓	✓	2012	Gestione Spi
Sicilia	-	✓	2015	Soppressa
Toscana	-	✓	2010	Rete Spi
Umbria	✓	✓	2016	Soppressa
Valle d'Aosta	✓	-	2013	Soppressa
Veneto	✓	✓	2010	Rete Spi

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

### 1.1 Il sistema pubblico regionale

Il quadro attuale dei Servizi per l'Impiego ha una forte peculiarità regionale in cui differenti sistemi organizzativi e di programmazione delle attività, esito della passata organizzazione provinciale dei servizi pubblici per il lavoro, devono ora riversarsi all'interno di reti regionali. Anche dal punto di vista delle dotazioni strumentali e delle risorse umane le analisi condotte finora hanno rilevato profonde differenze tra i diversi Cpi che sono arrivate ad influenzare lo stesso rapporto numerico utente su operatore. L'organizzazione su base provinciale ha limitato, inoltre, la diffusione di alcuni dei servizi di eccellenza nati nel corso degli anni e rimasti in alcuni casi patrimonio solo di alcuni territori della regione.

La riorganizzazione regionale persegue l'obiettivo del costante miglioramento dei servizi rivolti alla popolazione ed alle imprese del territorio, attraverso la definizione di obiettivi propedeutici quali il rafforzamento dei Cpi, da attuarsi sul piano delle risorse umane mediante la valorizzazione delle competenze e dei ruoli professionali degli operatori, e sul piano dell'offerta assicurando servizi omogenei e coordinati sul territorio.

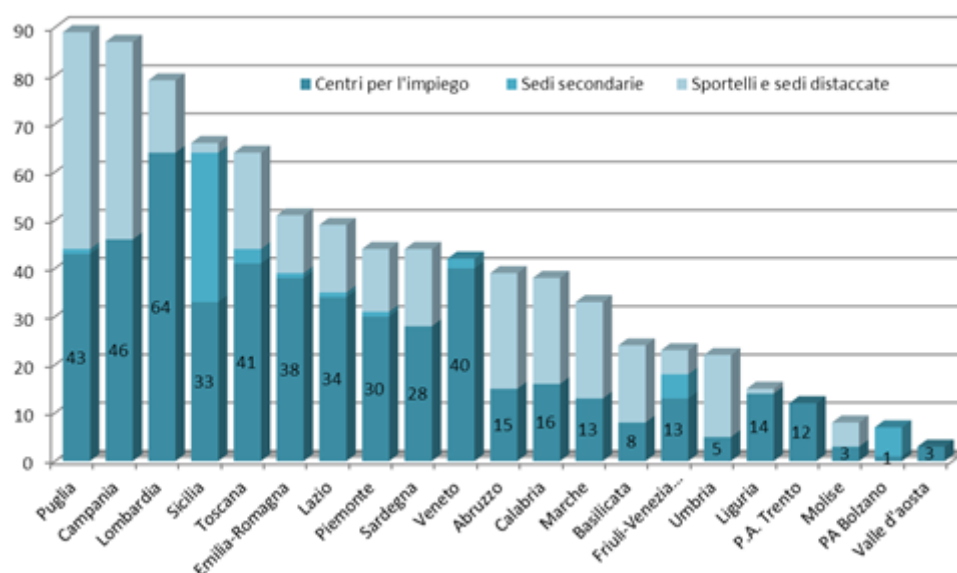
Nel complesso, la rete pubblica dei servizi per il lavoro è composta da 501 Cpi che definiamo "principali", vale a dire direttamente collegati al coordinamento centrale (sia esso Provincia/Ente Area Vasta/Città metropolitana



oppure Regione/Agenzia Regionale) a livello amministrativo o organizzativo, da cui dipendono complessivamente 51 sedi secondarie e a cui si aggiungono 288 sedi distaccate o sportelli territoriali.

Il Monitoraggio Anpal 2017 ha cercato di ricostruire, con notevoli difficoltà e in una fase molto magmatica e mutevole<sup>1</sup>, la geografia dei Cpi (figura 1), che inevitabilmente è il risultato di processi di decentramento, modifiche e riorganizzazioni che hanno caratterizzato la storia del sistema pubblico per l'impiego.

**Figura 1 – Popolazione dei Cpi**



Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

La rilevazione, tuttavia, sia nella sua componente campionaria che censuaria, ha focalizzato l'attenzione sui soli Cpi principali, ritenuti sufficienti per fornire informazioni utili a comprendere le dimensioni oggetto di analisi. I dati del presente rapporto, quindi, fanno riferimento ad un totale di 397 Cpi principali rispondenti, pari al 79% della popolazione.

<sup>1</sup> Le configurazioni regionali sono variegate. A titolo esemplificativo, ad illustrare la complessità di un calcolo apparentemente banale, si consideri che in Friuli-Venezia Giulia, i Cpi sono organizzati in hub territoriali, che hanno modificato il precedente assetto legato alle Province. I Cpi all'interno delle strutture stabili sono autonomi e indipendenti, ma vi è una sorta di coordinamento del Cpi capofila (ecco spiegato l'intreccio di dipendenze che abbiamo rilevato). Di fatto la dipendenza vera e propria però riguarda solo gli sportelli (di Manzano, Lignano e Grado). I cinque Cpi secondari indicati riguardano l'hub Medio e Alto Friuli. In Toscana, Firenze ha una strutturazione particolare, per cui i Cpi sono amministrativamente uno ma organizzativamente 4. La Provincia Autonoma di Bolzano fa ricadere i suoi sei Cpi sotto il Servizio Lavoro Provinciale, indicandoli come secondari. La Regione Sicilia non ha fornito le informazioni necessarie alla verifica delle anagrafiche dei Cpi. Pertanto il dato siciliano fa riferimento a quanto dichiarato dai Cpi stessi.

**Tabella 1 – La platea dei Cpi coinvolti nelle rilevazioni**

Regione	Totale Cpi coinvolti	Totale Cpi rispondenti	Coinvolti in Campionaria	Rispondenti in Campionaria	Coinvolti in Censuaria	Rispondenti in Censuaria
Abruzzo	13	12	8	8	5	4
Basilicata	8	8	8	8	0	0
Calabria	16	14	8	8	8	6
Campania	46	31	14	14	32	17
Emilia-Romagna	38	35	13	13	25	22
Friuli-Venezia Giulia	13	11	10	10	3	1
Lazio	34	23	13	13	21	10
Liguria	14	11	5	5	9	6
Lombardia	62	46	15	15	47	31
Marche	12	10	6	6	6	4
Molise	3	3	3	3	0	0
P.A. Trento	12	10	7	7	5	3
P.A. Bolzano	7	4	1	1	6	3
Piemonte	30	27	12	12	18	15
Puglia	42	26	13	13	29	12
Sardegna	28	26	4	4	24	22
Sicilia	33	17	13	13	21	4
Toscana	43	38	13	13	30	25
Umbria	5	5	5	5	0	0
Valle d'Aosta	3	3	3	3	0	0
Veneto	39	38	13	13	26	25
<b>Totale complessivo</b>	<b>501</b>	<b>397</b>	<b>187</b>	<b>187</b>	<b>315</b>	<b>210</b>

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

## 1.2 Strutture e dotazioni

Uno dei tasselli che compongono il riassetto dei servizi per il lavoro, con l'obiettivo di rafforzare la capacità istituzionale ed in particolare di aumentare la trasparenza e l'interoperabilità e l'accesso alle banche dati, è la realizzazione del Sistema informativo unitario (Siu) delle politiche del lavoro, che si compone del nodo di coordinamento nazionale e dei nodi di coordinamento regionali, nonché il portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro.

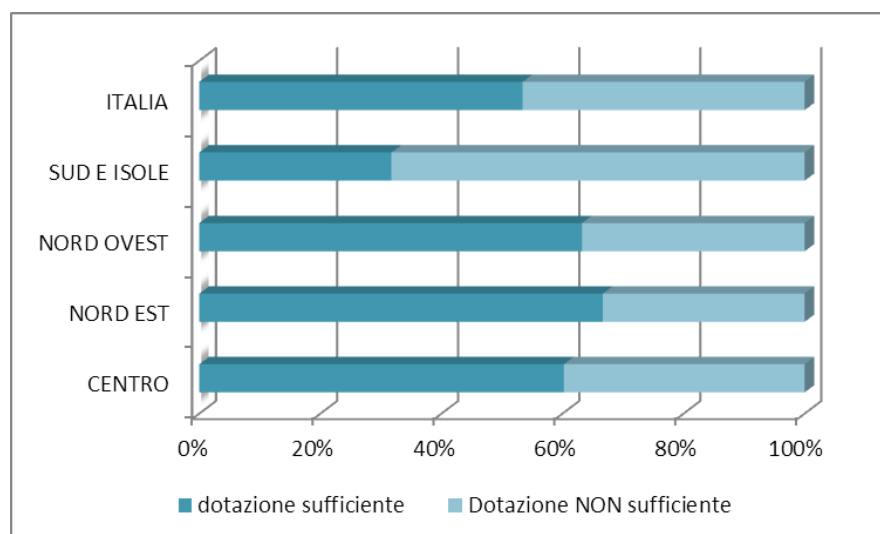
Il sistema dovrà dialogare con i SIL regionali, in modo da recepire le informazioni in relazione ai servizi e misure di politica attiva erogati e sarà automaticamente alimentato ed aggiornato dalle comunicazioni obbligatorie rese all'Anpal dai datori di lavoro (cfr. art. 13, comma 4, del D.lgs. 150/2015); le comunicazioni consentiranno di aggiornare la posizione del cittadino in relazione alla situazione lavorativa (stato di disoccupazione) e di arricchire il fascicolo del lavoratore.

Il portale costituisce l'accesso ai servizi per il lavoro, nonché la sede per la fruizione d'informazioni e di servizi di base a distanza (orientamento e formazione di base). Al contempo può fornire strumenti unitari agli operatori dei servizi per l'impiego, come ad esempio l'accesso alle procedure di profilazione qualitativa dell'utenza e la gestione dell'agenda di appuntamenti. Sulla base delle innovazioni introdotte dal D.lgs. 150/2015, emerge l'esigenza di realizzare un flusso di attività online che coinvolga il cittadino, l'operatore del Centro per l'impiego, l'Inps e le altre amministrazioni interessate, nelle attività di dichiarazione e gestione della registrazione. Nello specifico, il flusso ha lo scopo di fornire:

- al cittadino, la possibilità di poter dichiarare la propria immediata disponibilità (DID) a svolgere un'attività lavorativa e di prendere appuntamento per un incontro con il centro per l'impiego;
- all'operatore del Centro per l'Impiego, la possibilità di gestire in modalità informatizzata l'iter di una DID (conferma/rigetto, sospensione e decadenza), sia che provenga da una richiesta diretta del cittadino, sia che provenga da una richiesta indiretta, ossia dalla ricezione di una NASpl fatta tramite il portale Inps dal cittadino stesso o tramite un patronato; e di gestire tutte le informazioni (curriculum, esperienze lavorative e profiling) necessarie ad offrire al cittadino un patto di servizio personalizzato, alleggerendo così il carico di lavoro allo sportello.

Tuttavia, il contesto in cui tale intervento si realizza sembra non essere completamente pronto. Il 46% dei Cpi rispondenti, interrogati circa l'adequazione della dotazione informatica in uso al personale, dichiara di lavorare con una dotazione non adeguata.

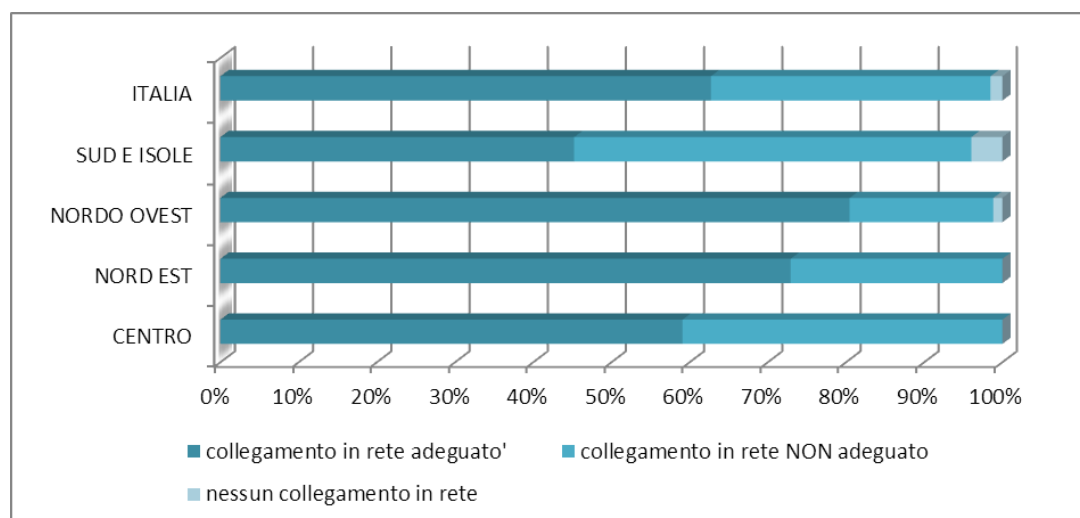
**Figura 2 – Adeguatezza della dotazione informatica ad uso del personale del Cpi per area geografica**



Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Se si osserva la distribuzione geografica di tale inadeguatezza (figura 3) si nota come le Regioni dell'Italia meridionale avranno sicuramente difficoltà ad interloquire con il SIU, senza prima un intervento sulle infrastrutture informatiche.

**Figura 3 – Adeguatezza del collegamento in rete del Cpi per area geografica**



Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Inoltre, interrogati sulla qualità del collegamento in rete, requisito fondamentale e necessario per le nuove funzioni del Cpi all'interno della Rete nazionale dei servizi per il lavoro, solo il 63% dei Cpi ritiene il collegamento in rete adeguato alle funzioni da svolgere, mentre il 36% si trova impreparato alle nuove interconnessioni. Di prioritario intervento è il risanamento dell'1,5% dei Cpi che dichiara di lavorare off line per mancanza di collegamento in rete. Le regioni del Sud manifestano un'arretratezza tecnologica ormai inaccettabile, anche se non si tratta di una condizione tipicamente meridionale: la piena funzionalità della connessione in rete, valutata secondo le percezioni degli intervistati, non è raggiunta da nessuna area geografica.

## 2 I servizi

Con i processi di riforma in atto, avviati con il *Jobs Act*, il tema del potenziamento delle politiche attive e dei servizi per l'impiego ha assunto una importante rilevanza. L'attuale riforma del mercato del lavoro infatti ridisegna i servizi e valorizza la funzione dei Cpi, attribuendo loro un ruolo di pilastro nella gestione delle politiche attive che si fonda, da un lato, sulla capacità di stipulare patti di servizio personalizzati tramite una preventiva profilazione qualitativa dell'utenza; dall'altro, sulla necessità di erogare prestazioni standard sull'intero territorio.

In ragione della numerosità dell'utenza e della sua composizione estremamente eterogenea, risulta essenziale rivalutare in Italia il ruolo dei Cpi attraverso un consolidamento del numero degli operatori, come pure un rafforzamento delle loro competenze. In questa fase di lenta trasformazione l'attività di monitoraggio rappresenta quanto mai uno strumento conoscitivo particolarmente indicato per sostenere lo sviluppo dei processi di innovazione dei servizi per il lavoro. Consente infatti di rilevare gli aspetti salienti del funzionamento e dell'erogazione dei servizi offrendo un punto di osservazione privilegiato per analizzare la gestione interna delle risorse disponibili, la capacità degli attori di rispondere ai fabbisogni degli utenti e dei territori e la ricorrenza con cui si presentano potenziali criticità nello svolgimento delle attività previste.

Questa sezione del Monitoraggio, nello specifico, restituisce informazioni utili a ricostruire la percezione del contesto nel quale operano i Cpi e a descrivere le modalità di attivazione delle attività che compongono i servizi, classificando queste ultime sulla base delle azioni effettivamente realizzate dagli operatori nel trattamento dell'utenza.

Preme qui sottolineare che l'indagine è stata progettata quando il D.lgs. 150/2015 era in fase di attuazione e in cui il quadro normativo relativo agli standard di servizio dei Spi e ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 28) era ancora in fase di definizione. Ciò ha reso necessario, pertanto, un'attività preliminare di codifica dei servizi, a partire dai documenti regionali relativi all'organizzazione dei sistemi locali per l'impiego, volta a *clusterizzare* le diverse modalità di comportamento agite dagli operatori di questo settore: la prestazione in sé costituisce il bene primario del servizio stesso e non la sua corrispondenza ad un modello precostituito (inserimento o reinserimento lavorativo dell'individuo, stipula del patto, adesione ad un programma/misura di politica attiva ecc.). Così impostata, l'osservazione del servizio consente di restituire un quadro più autentico del comportamento tenuto dai Cpi e più corrispondente a questa fase di avvio della riforma. Nello stesso tempo si rende opportuno chiarire in premessa alcuni confini interpretativi sottesi:

- se il servizio consiste in una prestazione immateriale finalizzata esclusivamente a soddisfare i bisogni dell'utenza, l'assenza di uno standard di processo definito ex ante rende non confrontabile la qualità del servizio tra Cpi diversi. Ciò vale anche nei casi di centri appartenenti allo stesso territorio, in presenza di misure identiche oppure di un bacino di utenza omogeneo;
- la presenza del fattore umano e ambientale (operatore, utente, territorio) rende il servizio molto condizionabile dal contesto nel quale lo stesso viene erogato;
- i giudizi raccolti sulla qualità del servizio sono influenzabili da diverse variabili, alcune delle quali risultano non sempre direttamente osservabili. Capacità e professionalità degli operatori sono importanti, spesso però è la domanda di lavoro oppure i tempi di attesa che influenzano il giudizio finale da parte dell'utenza;
- l'attività di produzione del servizio e quella di fruizione da parte dell'utente avvengono in maniera simultanea; quindi, contrariamente a quanto avviene per esempio per un prodotto, non è possibile effettuare una sostituzione della prestazione di un servizio<sup>2</sup>.

Ciò premesso, è opportuno inoltre chiarire cosa si intende per qualità del servizio. Il termine qualità, infatti, è utilizzato molto frequentemente nel linguaggio comune e pone un problema di uniformità della definizione, essendo per esempio spesso assimilato al concetto di efficacia, efficienza, eccellenza ecc. In diversi campi di applicazione, il concetto della qualità viene identificato come principio guida di orientamento al prodotto o al processo (in conformità con standard prefissati), di soddisfazione del cliente, di ottimizzazione del rapporto qualità/prezzo ecc. Sulla diversa interpretazione del termine si fondano inoltre diversi approcci metodologici che identificano il

<sup>2</sup> Si veda ad esempio Gori E., Vittadini G., *La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi alla persona. Impostazione e metodi*, in Gori E., Vittadini G. (a cura di), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Milano, 1999. Dipartimento della Funzione Pubblica, Cattaneo C. (a cura di), *Le politiche per la qualità dei servizi pubblici*, Soveria Mannelli, 2007.

concetto della qualità con quello di assicurazione della qualità (Assurance Quality), di qualità totale (TQM: Total Quality Management), di controllo statistico della qualità (SQC: Statistic Quality Control) ecc.

In linea generale, l'istanza della qualità è stata portata avanti principalmente in ambito economico e pertanto risente di un'impostazione legata a un contesto produttivo. Più incerta risulta invece l'applicazione del criterio della qualità riferita alla produzione di un servizio. Ciò malgrado, è possibile distinguere due principi generali della qualità associata a un servizio:

1. la qualità è intesa come caratteristica di un servizio definita a priori, cioè sulla base di criteri di standardizzazione;
2. la qualità si identifica come servizio erogato provvisto di particolari attributi/criticità<sup>3</sup>.

In assenza di criteri standard di misurazione della qualità dei servizi per il lavoro che fossero ampiamente riconosciuti e condivisi dagli operatori del settore, non è stato possibile soddisfare il primo principio, pertanto l'indagine ha agito sulla base del secondo elaborando un'osservazione dei servizi come "attività rese" dal personale dei Cpi. L'osservazione dei servizi erogati dai Centri per l'impiego ha tenuto conto non solo dell'effettuazione o meno di un insieme di azioni tout court, corrispondenti ad un profilo operativo codificato e standardizzato, ed in un certo modo "potenziale". Essa ha cercato di tener conto del combinarsi di altre variabili afferenti alle dimensioni organizzativa, professionale, funzionale e ambientale che caratterizzano il funzionamento delle strutture.

Dalla semplice osservazione dei servizi erogati, più schiacciata sulla mera riproduzione del profilo operativo, si passa a quella delle *attività rese* dal personale dei Centri per l'impiego, dando spazio anche alle variabili che incidono sul servizio e che verranno approfondite nel paragrafo successivo. Queste costituiscono il prodotto che un'organizzazione può realizzare, a condizione che al suo interno vi sia un equilibrio organizzativo e funzionale tale da permetterle di operare efficacemente in funzione della domanda di servizi proveniente dal contesto socio-economico nel quale essa è, per statuto, inserita.

Le *attività rese* risultano condizionate, anzitutto, dalla disponibilità di determinati profili professionali presso gli operatori dei Cpi e dalla adeguatezza numerica del personale impiegato in ciascuna struttura. Queste due condizioni, tra loro combinate, incidono sulla capacità di garantire una risposta di servizio adeguata, tanto alla domanda proveniente da ciascun mercato del lavoro locale (imprese, persone), quanto all'esigenza di rispondere a protocolli e procedure di funzionamento ordinari: ad esempio, la produzione di atti amministrativi rilevanti, l'aggiornamento di basi di dati gestionali, il conferimento di informazioni ad altre amministrazioni (ad esempio, disabili, obbligo formativo) ecc. Inoltre la presenza di strutture e infrastrutture logistiche ed informatiche coerenti con tale livello di organizzazione e con gli output che essa deve produrre e, più in generale, la presenza di un'organizzazione del lavoro priva di diseconomie funzionali sono in grado di condizionare le attività rese in misura significativa.

## **2.1 Il contesto in cui operano i Cpi**

Come accennato nel paragrafo precedente, gli elementi in grado di influenzare e condizionare comportamenti e funzionalità dei Cpi fanno riferimento non solo alla struttura interna della stessa organizzazione dei centri, ma anche all'insieme di forze esterne di natura economica, politica e sociale che contraddistinguono il contesto nel quale gli stessi operano: debolezza dell'offerta e della domanda di lavoro territoriale; presenza massiccia sul territorio di particolari categorie di utenza rispetto alle quali si rende necessario per i Cpi orientare i servizi in modo prioritario; ricorrenza delle medesime tipologie di richieste avanzate dall'utenza e dalle imprese che visitano i Cpi. La situazione in cui operano i Cpi, rilevata attraverso le informazioni rese dai responsabili dei centri in merito alle potenziali interazioni con l'utenza coinvolta, la verifica dei vincoli e delle opportunità offerte dall'ambiente di riferimento che caratterizzano le strutture rispetto agli obiettivi da perseguire, consentono di contestualizzare al meglio l'indagine all'interno di realtà di riferimento più appropriate.

### **2.1.1 Debolezza dell'offerta di lavoro territoriale**

Tra i possibili fattori critici dell'offerta di lavoro, quello che a giudizio degli operatori è più in grado di incidere sui processi di funzionamento dei Cpi è il tasso elevato di disoccupazione, in particolar modo tra gli individui over 45 (59,8%) e tra i giovani (58,2%). Rilevante anche il peso attribuito alla bassa propensione alla mobilità territoriale

---

<sup>3</sup> Ibidem.

da parte dell'utenza (26,5%), ai fenomeni di mismatch delle qualifiche (37,6%) e alla carenza di manodopera specializzata in grado di soddisfare le richieste espresse dal sistema produttivo (24,9%) soprattutto in alcune aree del Paese.

La tabella 2 mostra l'incidenza delle tre maggiori criticità relative alle caratteristiche dell'offerta di lavoro territoriale, così come sono percepite dagli operatori dei centri. L'analisi per aree geografiche restituisce un quadro piuttosto eterogeneo e mostra come l'offerta di lavoro incide sulla funzionalità delle strutture in modo diverso da una zona all'altra.

Ad impattare prevalentemente sull'efficienza dei Cpi al Sud e nelle Isole è principalmente la massa di disoccupati che si rivolge agli sportelli, costituita specialmente dai giovani (87,7%), dagli over 45 (68,5%) e dai disoccupati di lunga durata (61,6%).

**Tabella 2 - Le criticità dell'offerta di lavoro per area geografica**

Criticità offerta di lavoro	Area geografica (%)				
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
Elevata disoccupazione over 45	51,4	52,3	59,5	68,5	59,8
Elevata disoccupazione giovanile	45,7	27,3	48,6	87,7	58,2
Elevata presenza di disoccupati di lunga durata	40	31,8	29,7	61,6	44,4
Elevata disoccupazione femminile	22,9	15,9	37,8	39,7	30,7
Bassa propensione alla mobilità territoriale	31,4	47,7	29,7	9,6	26,5
L'offerta di lavoro presenta qualifiche più basse rispetto alla domanda	45,7	50	16,2	4,1	24,9
Difficoltà di inserimento lavorativo di altre categorie di utenza	11,4	11,4	27	5,5	12,2
Forte presenza di lavoratori stranieri	20	15,9	18,9	1,4	11,6
L'offerta di lavoro presenta qualifiche più alte rispetto alla domanda	5,7	20,5	10,8	8,2	11,1
Altro	8,6	4,5	2,7	2,7	4,2

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Nel Nord-est, invece, oltre alla presenza massiccia di disoccupati over 45 (52,3%) influisce sulla capacità di erogazione del servizio il mismatch di qualifica, con un'offerta di lavoro non in linea con le esigenze del mercato e una domanda inevasa a causa delle qualifiche professionali più basse (50%) rispetto alle esigenze delle imprese, nonché una bassa propensione alla mobilità territoriale dell'utenza nel suo complesso (47,7%).

Anche in Centro Italia e nel Nord-ovest concorrono a congestionare le procedure di funzionamento ordinarie dei Cpi la massa di disoccupati over 45 (rispettivamente per il 59,5% e il 51,4%) e di giovani (48,6% e 45,7%) che si presentano agli sportelli.

Nel Nord-ovest, infine, alle precedenti criticità si aggiunge anche la presenza di qualifiche più basse rispetto alla domanda (45,7%).

### **2.1.2 Debolezza della domanda di lavoro territoriale**

L'analisi delle criticità della domanda di lavoro presenta un quadro piuttosto simile a quello dell'offerta. Sul funzionamento dei Cpi incidono in misura prevalente la scarsa opportunità occupazionale (55%), che in alcuni territori assume tratti emergenziali, l'offerta esclusiva di contratti a carattere temporaneo e/o precario (53,4%) e le conseguenze di crisi industriali e/o settoriali sul territorio (43,4%).

Molto più critica rispetto al resto del Paese, sotto questo punto di vista, la situazione che si registra al Sud e nelle Isole, dove il tessuto economico locale offre scarsissime opportunità di impiego (80,8%) ed è più marcata la presenza di lavoro sommerso (34,2%).

Al Centro invece le maggiori problematiche sono legate essenzialmente alla prevalenza di proposte contrattuali temporanee (62,2%); mentre nel Nord-est si riscontra una criticità nella domanda di lavoro inevasa a causa della difficoltà a reperire figure specializzate così richieste dalle imprese (68,2%).

Si registra una prevalenza di proposte contrattuali temporanee anche nel Nord-ovest (27,3%), dove è considerevole l'impatto delle numerose crisi industriali e/o settoriali (51,4%).

**Tabella 3 – Le criticità della domanda di lavoro per area geografica**

Criticità domanda di lavoro	Area geografica (%)				
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
Il territorio offre scarse opportunità occupazionali	45,7	25,0	48,6	80,8	55,0
Prevalenza di proposte contrattuali temporanee	65,7	54,5	62,2	42,5	53,4
Problemi relativi a crisi industriali e/o settoriali	51,4	40,9	40,5	42,5	43,4
Le imprese richiedono figure specializzate difficilmente reperibili	28,6	68,2	29,7	9,6	30,7
Elevata stagionalità nelle richieste di lavoro da parte delle imprese	14,3	22,7	35,1	32,9	27,5
Elevata concentrazione delle opportunità di lavoro in pochi settori produttivi	25,7	31,8	32,4	16,4	24,9
Marcata presenza di lavoro sommerso	22,9	6,8	18,9	34,2	22,8
Opportunità prevalentemente per qualifiche basse o non specializzate	17,1	11,4	13,5	8,2	11,6
Opportunità di lavoro provenienti quasi esclusivamente dal settore pubblico	0,0	2,3	0,0	4,1	2,1
Altro	2,9	2,3	0,0	2,7	2,1

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

### 2.1.3 Principali categorie di utenza

Come mostra la tabella 4, gli individui che frequentano prioritariamente i Cpi sono in larga parte giovani *Neet* (84,1%): conseguenza dell'elevato numero di giovani che negli ultimi anni si sono registrati e hanno aderito al Programma Garanzia Giovani. Seguono, in termini di frequenza, i disoccupati percettori di ammortizzatori sociali (57,7%) e i disoccupati di lunga durata (36%).

L'analisi approfondita per area geografica mostra sostanzialmente un andamento analogo in tutti e quattro le ripartizioni. Nel Sud e Isole e nel Centro la percentuale di *Neet* è elevatissima e più ampia rispetto al Nord (rispettivamente 95,9% e 94,6%), così come pure quella dei percettori di ammortizzatori sociali (64,4% e 75,7%). Nel Centro risulta elevata rispetto alla media anche la percentuale di donne in reinserimento lavorativo (16,2% contro una media dell'8,5%).

Per contro, nel Nord-ovest è molto più alta in percentuale rispetto agli altri quadranti l'utenza costituita da persone con disabilità (48,6% contro una media del 31,2%); mentre nel Nord-est risalta, rispetto alle altre zone, la quota di lavoratori maturi over 50 (45,5% contro una media del 21,2%).

**Tabella 4 – Principali categorie di utenza per area geografica**

Principali categorie di utenza	Area geografica (%)				
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
Giovani <i>Neet</i>	71,4	65,9	94,6	95,9	84,1
Disoccupati percettori di ammortizzatori sociali	45,7	40,9	75,7	64,4	57,7
Disoccupati di lunga durata	31,4	31,8	29,7	43,8	36,0
Persone con disabilità	48,6	25,0	32,4	26,0	31,2
Lavoratori maturi (over 50)	8,6	45,5	5,4	20,5	21,2
Donne in reinserimento lavorativo	8,6	9,1	16,2	4,1	8,5
Nessuna in particolare	17,1	15,9	5,4	1,4	8,5
Stranieri	5,7	9,1	5,4	4,1	5,8
Altra categoria	2,9	6,8	2,7	2,7	3,7
Giovani in obbligo formativo	0,0	4,5	5,4	2,7	3,2
Persone occupate in cerca di un altro impiego	0,0	2,3	0,0	6,8	3,2

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

### 2.1.4 Tipologie di richieste avanzate dall'utenza e dalle imprese

Coerentemente con quanto emerso dalle analisi sulla domanda e offerta di lavoro e sulle principali categorie che si rivolgono ai Cpi, le tre principali richieste formulate dall'utenza (tabella 5) attengono prioritariamente alla ricerca di lavoro (92,6%), al disbrigo delle pratiche amministrative anche per finalità connesse alla percezione di ammortizzatori sociali (70,4%) e, più genericamente, alla richiesta di informazioni (67,2%).



Anche a livello territoriale non ci sono sostanziali scostamenti tra le tipologie di richieste effettuate dall'utenza. Si registra un picco di richiesta di supporto nella ricerca di lavoro nel Nord-est (97,7%), mentre sorprende lo stesso dato relativo al Sud e Isole (89%) leggermente più basso della media (92,6%). Al Centro si registra il valore più elevato rispetto alla richiesta di disbrigo delle pratiche amministrative (73%), mentre nel Nord-ovest quello relativo alla richiesta d'informazioni (80%). Da sottolineare i bassissimi dati relativi alla richiesta di supporto all'avvio di un'attività autonoma (solo nel Sud e Isole con una percentuale del 4,1%) e quelli più elevati ma comunque scarsi di richiesta di supporto per l'individuazione e/o iscrizione ad un corso di formazione professionale (21,7% la media nazionale).

**Tabella 5 – Principali richieste dell'utenza per area geografica**

Principali richieste dell'utenza	Area geografica (%)				
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
<b>Supporto alla ricerca di lavoro</b>	91,4	97,7	94,6	89,0	92,6
<b>Disbrigo pratiche amministrative (DID - NASPI)</b>	68,6	68,2	73,0	71,2	70,4
<b>Richieste informazioni</b>	80,0	70,5	54,1	65,8	67,2
<b>Supporto per il collocamento mirato</b>	45,7	29,5	56,8	37,0	40,7
<b>Supporto per l'individuazione/iscrizione ad un corso di F.P.</b>	11,4	29,5	13,5	26,0	21,7
<b>Supporto all'avvio di un'attività autonoma</b>	0,0	0,0	0,0	4,1	1,6
<b>Altro</b>	0,0	0,0	0,0	1,4	0,5

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Per quanto riguarda invece le principali richieste formulate dalle imprese che si rivolgono ai Cpi (tabella 6) l'espletamento di pratiche amministrative, per quanto elevato, non rappresenta la motivazione principale. Il 66% dei Cpi rispondenti, infatti, indica che il servizio maggiormente richiesto è quello delle preselezioni ai fini di un'assunzione (66,1%). Elevata è anche la percentuale di risposte che segnalano la necessità dei datori di lavoro di approfondimenti e chiarimenti normativi e che utilizzano i servizi destinati al collocamento mirato. In altre parole, le imprese richiedono ai Cpi anche servizi consulenziali, di matching e di supporto all'inserimento lavorativo, spingendo i servizi pubblici per l'impiego a rispondere a esigenze di una componente dell'utenza che, storicamente, trova poche e disomogenee risposte sul territorio nazionale.

**Tabella 6 – Principali richieste delle imprese per area geografica**

Principali richieste delle imprese	Area geografica (%)				
	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
<b>Individuazione di candidature idonee (preselezione)</b>	68,6	84,1	75,7	49,3	66,1
<b>Richiesta info sulla normativa vigente in materia di contratti e agevolazioni</b>	42,9	43,2	78,4	54,8	54,5
<b>Collocamento mirato</b>	45,7	31,8	32,4	27,4	32,8
<b>Espletamento di pratiche amministrative</b>	28,6	25,0	18,9	37,0	29,1
<b>Scouting delle persone disponibili</b>	20,0	15,9	24,3	31,5	24,3
<b>Accoglienza e assistenza alle imprese nella ricerca e gestione di informazioni</b>	20,0	20,5	8,1	34,2	23,3
<b>Supporto alla stesura della richiesta di personale</b>	14,3	22,7	35,1	16,4	21,2
<b>Gestione dei colloqui di preselezione/selezione</b>	25,7	15,9	21,6	13,7	18,0
<b>Reclutamento di figure specializzate e di difficile reperimento</b>	17,1	29,5	2,7	12,3	15,3
<b>Altro</b>	5,7	6,8	0,0	2,7	3,7
<b>Individuazione dei fabbisogni dell'impresa</b>	2,9	0,0	2,7	2,7	2,1

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

L'approfondimento per aree geografiche mostra come la richiesta di supporto per le attività di preselezione avvenga soprattutto nel Nord-est (84,1), nel Centro (75,7%) e nel Nord-ovest (68,6%); mentre discretamente più bassa è la percentuale di Sud e Isole (49,3%). Spicca il dato relativo alle imprese del Centro, che nel 78,4% dei casi si appoggiano ai Cpi per richiedere informazioni sulla normativa vigente in materia di contratti e agevolazioni. Più alta rispetto alla media nazionale la percentuale di imprese del Nord-ovest che richiedono un supporto ai centri per il collocamento mirato (45,7% contro 32,8%); mentre più propense alla richiesta di informazioni (34,2% contro una media di 23,3%) e all'espletamento delle pratiche amministrative (37% contro 29,1%) si mostrano le aziende di Sud e Isole.



## 2.2 I servizi: attivazione e criticità

### 2.2.1 Nota metodologica

Al fine di conferire al disegno complessivo di osservazione delle attività rese un carattere organico alle varie dimensioni considerate, compresa quella meramente funzionale, si è lavorato sul versante della descrizione dei contenuti del lavoro e sulla identificazione di aree di criticità corrispondenti a ciascuna delle dimensioni richiamate. In tal senso, si è fatto anzitutto ricorso alla classificazione delle attività così come prevista nell'*Atlante Lavoro* collocato presso Inapp. Tale classificazione è frutto del processo tecnico in corso di realizzazione per la creazione del *Sistema nazionale di certificazione delle competenze*, in attuazione del decreto n. 13/2013. È basata sulla descrizione dei contenuti del lavoro delle Aree di attività (Ada) nelle quali sono stati scomposti i principali processi di lavoro identificati all'interno dei settori economico professionali (Sep) con riferimento, nel nostro caso, ai *Servizi di educazione, formazione e lavoro* e, in particolare, alla loro articolazione in sequenze di processo afferenti ai *"Servizi per il lavoro, apprendimento e formazione professionale"*. All'interno di queste ultime sono identificate e codificate le Aree di attività afferenti ai Servizi per il lavoro che si sovrappongono totalmente ai servizi erogati dai Servizi per il lavoro (dichiarati nei diversi Masterplan regionali, nelle dgr e negli ultimi decreti attuativi del *Jobs Act* che hanno ridefinito i servizi erogabili dai Cpi).

Nell'ambito della presente indagine, le Aree di attività individuate sono assunte in termini di Aree funzionali. In base ai contenuti del lavoro di ciascuna Area di attività, l'*Atlante* identifica la correlazione e l'equivalenza con le qualificazioni professionali. Il legame tra attività descritte in termini di contenuto del lavoro e le corrispondenti competenze e professionalità è il primo passaggio in grado di declinare ciascuna azione di servizio all'interno dell'operatività di un Cpi. A questo primo passaggio ne è stato associato un secondo, in grado di valorizzare il legame tra contenuto del lavoro, competenze professionali e l'insieme delle dimensioni il cui equilibrio incide sull'operatività complessiva di un Cpi e della quale il servizio è parte visibile: a ciascuna attività è stata associata una gamma più o meno ampia di criticità, corrispondenti alle dimensioni richiamate. In particolare, nella parte relativa all'osservazione dei servizi attivati e alla loro realizzazione è stato utilizzato il set informativo raccolto nella fase "censuaria" dell'indagine, nella quale lo spettro delle criticità osservate è piuttosto sintetico, limitandosi a rilevare se l'attività fosse pienamente svolta, se fosse svolta con criticità o meno, e consente di fornire una rappresentazione ponderata dei servizi nel loro complesso individuando le criticità e il loro impatto sul disegno operativo delle strutture. La rilevazione campionaria consente, invece, un'analisi più dettagliata, utilizzando un set di informazioni più esteso e multidimensionale.

L'osservazione comparata delle diverse attività che compongono ogni servizio potrà evidentemente variare da Cpi a Cpi in misura di come ciascuna delle dimensioni richiamate (funzionale, organizzativa, professionale o legata al contesto, alla pressione "ambientale") si presenti in equilibrio o meno rispetto alle altre. Tale variabilità restituisce all'osservatore una rappresentazione della capacità funzionale osservata dei Centri per l'impiego al momento della rilevazione, rispetto ad una capacità funzionale potenziale rappresentata dalla realizzazione di tutte le attività senza criticità. Nello scarto tra capacità osservata e capacità potenziale è possibile fornire una prima rappresentazione del condizionamento operato dall'azione delle diverse dimensioni.

Tale metodologia implica che il sistema dei pesi è soggettivo in ogni operatore. I modi in cui sono valutate le aspettative da parte degli stessi operatori, inoltre, rischiano di far riferimento a servizi puramente ideali, lontani dalla realtà dei centri. I giudizi espressi dagli operatori, infine, non tengono conto della relazione esistente tra diverse attività dei servizi che magari sono strettamente correlate tra loro.

### 2.2.2 Le attività che compongono i servizi

I servizi erogati dai Centri per l'impiego sono stati articolati in otto distinte aree funzionali. Queste rappresentano il punto di arrivo di un processo di definizione e progressiva puntualizzazione del nucleo funzionale su cui è stato edificato, agli inizi degli anni Duemila, il sistema dei Servizi per l'impiego. Per oltre un quindicennio il protagonismo regionale e provinciale multiforme e non privo di contraddizioni – cresciuto sulla spinta della ripartizione concorrente delle competenze in materia, con una forte autonomia regionale conferita nel lontano 2001 – ha infatti permesso di accumulare esperienze di governo, di progettazione dei Servizi per l'impiego, di programmazione degli indirizzi locali e di erogazione dei servizi, codificate in una pluralità di documenti, delibere e Masterplan regionali. Tutto ciò non va disgiunto dall'addentellato costituito da una pluralità di studi, analisi e modellistica organizzativa che ha nel tempo accompagnato tali processi ed ha permesso di codificare l'evoluzione organizzativa

e funzionale dei Servizi per l'impiego, permettendo di apprezzare il progressivo definirsi di marcati profili professionali legati a contenuti di attività nelle quali si venivano ad articolare le aree funzionali individuate.

In questo senso, la raccolta *nell'Atlante Lavoro* dell'insieme dei processi nei quali si articola il funzionamento delle aree di attività afferenti ai Servizi per il lavoro ne testimonia, in un certo qual modo, l'affermazione in quanto "segmento professionale" – interno a quello più ampio delle *istituzioni per il lavoro, apprendimento e formazione professionale* – divenuto negli anni riconoscibile in termini di processi, procedure, figure e competenze professionali sufficientemente univoci in tutto il comparto e in tutto il territorio nazionale.

La declinazione di ciascuna delle otto aree funzionali considerate in singole attività attinge proprio dal quadro di riferimento dell'Atlante e propone, per ciascuna funzione, un certo numero di attività rappresentative ed esauritive dell'insieme di processi e di azioni che presiedono alla realizzazione dei servizi stessi, sulla cui analisi, assoluta o in combinazione con varie modalità di attivazione, verteranno le pagine seguenti.

Come si osserva dal Quadro sinottico 3 ognuna delle otto funzioni è articolata in un numero di attività che varia da un minimo di cinque (per il servizio di accoglienza e prima informazione) ad un massimo di otto (servizi alle imprese, assistenza alla creazione d'impresa).

Esse lambiscono varie dimensioni che assieme concorrono a disegnare lo spazio più ampio nel quale si dispiegano le attività rese dai Cpi agli utenti e alle aziende. Comprendono sia attività di front office, vale a dire di diretto contatto con l'utenza, sia di back office; tra queste ultime si contemplano sia quelle di natura più adempimentale, come la cura e l'aggiornamento delle informazioni amministrative o delle banche dati della preselezione, sia quelle di tenore più strategico in quanto propedeutiche per l'erogazione di servizi, ad esempio alle imprese, come la raccolta di CV, quando non addirittura complesse come lo scouting della domanda di lavoro. Vi sono le attività che denunciano un forte collegamento con la tradizione del "collocamento", come la preselezione attraverso la consultazione delle banche dati, la fornitura di informazioni normative e legali a imprese e disoccupati, l'aggiornamento di bacheche informative.

### Quadro sinottico 3 – Aree funzionali dei Cpi e loro articolazione in azioni

<b>Accoglienza e prima informazione</b>
Cura dell'accoglienza dell'utente
Espletamento di pratiche amministrative
Inserimento e/o aggiornamento dei dati relativi all'utente nei sistemi informativi
Rilascio informazioni sui servizi offerti
Aggiornamento delle bacheche informative (fisiche e virtuali)
<b>Orientamento di I livello</b>
Individuazione dei fabbisogni dell'utente
Profiling dell'utente
Presentazione delle opportunità formative e professionali
Supporto alla stesura del curriculum vitae dell'utente
Indirizzamento dell'utente al servizio specializzato
Definizione del patto di servizio
<b>Orientamento di II livello e bilancio delle competenze</b>
Progettazione percorsi/consulenza orientativa
Ricostruzione della storia socio-professionale della persona
Identificazione e certificazione delle competenze
Supporto all'utente nell'acquisizione di informazioni sulle opportunità professionali, lavorative e formative
Colloquio e definizione del piano di azione individuale
Accompagnamento e supporto all'utente nella costruzione di un progetto di sviluppo professionale e relativo piano di azione <sup>4</sup>
<b>Accompagnamento al lavoro - Matching</b>
Realizzazione di azioni di prevenzione dei rischi di insuccesso nei momenti di transizione
Realizzazione di attività laboratoriali sulla ricerca attiva del lavoro
Realizzazione di interventi di accompagnamento all'inserimento lavorativo
Accompagnamento e monitoraggio dei percorsi individualizzati di inserimento lavorativo – tutoraggio
Raccolta dei curricula
Scouting opportunità lavorative (matching)
Gestione della banca dati (inserimento e aggiornamento dati)
<b>Inserimento lavorativo soggetti svantaggiati</b>
Analisi del fabbisogno di persone in situazione di svantaggio
Valutazione del potenziale professionale dell'utente
Supporto alla stesura del curriculum vitae dell'utente
Selezione e presentazione delle opportunità lavorative esistenti
Supporto all'inserimento e re-inserimento lavorativo e di tutoraggio
Accompagnamento (dell'utente e dell'azienda) nel percorso di inserimento e re-inserimento
<b>Rinvio alla Formazione Professionale</b>
Identificazione delle caratteristiche degli apprendimenti pregressi (comunque acquisiti)
Identificazione delle motivazioni e delle aspettative nei confronti dell'intervento formativo
Valutazione della coerenza della dotazione di competenze con le caratteristiche dell'intervento formativo
Individuazione dei criteri e definizione degli strumenti per l'accertamento dei crediti formativi
Valutazione e riconoscimento di crediti formativi
Individuazione di fabbisogni specifici per l'individualizzazione e la personalizzazione del percorso
Predisposizione di un Progetto formativo
<b>Assistenza alla creazione d'impresa/lavoro autonomo/autoimprenditorialità</b>
Assistenza personalizzata per la definizione del piano di creazione di impresa/lavoro autonomo
Valutazione delle caratteristiche del candidato e del progetto
Indirizzamento del candidato a spazi e occasioni di incontro e lavoro congiunto (es. coworking)
Indirizzamento dei candidati verso strumenti di finanza agevolata a sostegno dell'imprenditorialità
Attivazione di servizi integrativi di accompagnamento (es. mentoring, counselling e coaching)
Analisi e verifica delle difficoltà incontrate dal neo imprenditore/lavoratore autonomo
Indirizzamento del neo imprenditore / lavoratore autonomo a servizi di accompagnamento specifici
Realizzazione di azioni volte all'incontro domanda offerta di formazione
<b>Servizi alle imprese</b>
Accoglienza e assistenza delle imprese nella ricerca e gestione di informazioni
Espletamento di pratiche amministrative
Rilascio informazioni sui servizi offerti
Individuazione dei fabbisogni dell'impresa
Supporto alla stesura della richiesta di personale
Individuazione di candidature idonee (preselezione)
Gestione dei colloqui di preselezione/selezione
Reclutamento di figure specializzate e di difficile reperimento

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

<sup>4</sup> La dicitura “piano di azione” è precedente alla definizione del D.lgs. 150 in cui si fa riferimento al “patto di servizio”. D’ora in poi nel testo si utilizzerà la nuova dicitura.

### 2.2.3 L'attivazione dei servizi come offerta potenziale

Complessivamente osservate le otto aree funzionali considerate (tabella 7) conoscono in gran parte percentuali di attivazione superiori al 90%, con la sola eccezione delle due relative al rinvio alla formazione e all'offerta di servizi specialistici in merito di creazione d'impresa: aree di attività la cui realizzazione potrebbe risentire del diverso assetto regionale dei sistemi per il lavoro che, in alcuni casi, possono prevedere l'erogazione di talune attività presso uffici diversi dai Cpi (ad es. uffici regionali o ex provinciali) ovvero concentrarle in specifici Cpi (ad esempio, Cpi capoluogo). Le percentuali di attivazione corrispondono al numero di Centri per l'impiego che, nell'ambito di ciascuna area funzionale, realizza almeno una delle attività in cui il servizio risulti declinato, indipendentemente dal suo contenuto.

**Tabella 7 – Attivazione dei servizi**

	% attivazione del servizio (almeno 1 attività)	n. attività previste	n. medio attività realizzate
Accoglienza	99,2	5	5
Orientamento I livello	99,7	6	6
Orientamento II livello	92,4	6	5
Accompagnamento al lavoro	97,7	7	5
Inserimento Lavoratori Svantaggiati	90,7	6	5
Rinvio alla Formazione Professionale	65,2	7	3
Creazione di impresa/Autoimpresa	59,4	8	2
Servizi alle imprese	97	8	7

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

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Pertanto, l'apparentemente elevata quota di attivazione dei servizi deve essere ponderata attingendo alle informazioni sinteticamente riportate nella tabella 7 e relative alla numerosità media e totale delle attività realizzate dai Cpi e dalla quota di Cpi che realizza un numero crescente di attività per ciascuna area funzionale. Il numero medio di attività realizzate esprime in forma sintetica l'ampiezza prevalente delle singole aree funzionali ed è utile per fornire una prima idea, al di là della mera attivazione tout court, del profilo funzionale espresso potenzialmente dalle strutture nel loro insieme. In un secondo momento si procederà a ponderare questi dati alla luce delle diverse gradazioni di realizzazioni osservabili nelle singole attività per effetto della presenza di elementi critici segnalati dagli intervistati.

In generale, e con le sole eccezioni del Rinvio alla Formazione Professionale e dei servizi specialistici per la Creazione d'impresa (la cui quota di attivazione è compresa tra il 59,4% ed il 65,2%), ad elevate percentuali di attivazioni corrispondono filiere di attività piuttosto "lunghe", come osservabile dal numero medio di attività realizzate. Per una buona quota dei Cpi italiani ciascuna area funzionale considerata risulta potenzialmente articolata in una combinazione di più attività ad essa afferenti. Tali combinazioni coincidono con l'intera gamma di aree di attività considerate per ciascun servizio nell'Accoglienza (il 98,5% dei Cpi realizza almeno 4 attività su 5 considerate; il 95% dichiara di attivarle tutte) e nell'Orientamento di I livello (il 95% dei Cpi attiva almeno 5 attività su 6). Man mano che i servizi si fanno più complessi, l'ampiezza delle filiere si accorcia. Nelle aree funzionali chiave dell'Orientamento

mento di II livello e dell'Accompagnamento al Lavoro, ad esempio, i valori iniziano a scontare il carattere specialistico delle attività, il vincolo di compatibilità tra carichi di lavoro, personale addetto e competenze presenti nei Cpi. I Centri per l'impiego che attivano almeno 5 attività sulle 6 previste nell'Orientamento di II livello scendono così al 75,1%, mentre nel caso del servizio di Accompagnamento al lavoro, appena la metà dei Cpi (51,4%) dichiara di attivare almeno 6 azioni su 7 benché, considerando anche combinazioni di servizio meno articolate, il livello di attivazione conosce un sensibile incremento (il 69,5% dei Cpi ne attiva almeno 5 su 7 e l'83,6% ne attiva 4 su 7). L'osservazione delle combinazioni potenziali di attività afferenti all'area funzionale dei Servizi alle imprese sconta l'impostazione delle azioni circoscritta a servizi di natura informativa o consulenziale e alla possibilità di realizzare attività di preselezione con o per conto delle aziende (anche nel caso di profili di difficile reperibilità): il 53% dei Cpi osservati dichiara di attivare l'intero set di attività considerate, il 70,4% almeno 7 su 8, poco più dell'82% almeno 6 su 8.

#### **2.2.4** La rappresentazione dell'offerta dei servizi

Osservando la effettiva realizzazione dei servizi, tuttavia, il quadro appare molto più articolato: nell'analisi censuaria si è sdoppiato il livello di attivazione distinguendo tra un'attivazione senza criticità relative alle competenze degli operatori e un'attivazione in presenza di criticità relative a tale aspetto. Il privilegiare la dimensione della qualificazione degli operatori risponde alla scelta di legare la declaratoria dei singoli servizi dei Cpi alle aree di attività che ne descrivono il contenuto del lavoro, così come ricostruito nell'*Atlante Lavoro*. In questo modo si è cercato di rendere osservabile, come già accennato, non soltanto il servizio in sé, ma il suo svolgersi effettivo alla luce delle dimensioni che più direttamente sono in grado di condizionarlo.

Nella sezione dedicata all'approfondimento con i dati dell'Indagine campionaria, tale osservazione è stata arricchita dalla possibilità di considerare un maggior numero di dimensioni per ciascuna area di attività, restituendo un quadro ancor più dinamico del funzionamento effettivo delle strutture. Tuttavia, già questo primo livello di osservazione, articolato in due diverse modalità di attivazione delle azioni che realizzano i servizi, permette di rappresentare, al di là della mera attivazione, un quadro più realistico dell'offerta funzionale dei Cpi.

Per avere un'idea di quanto la possibilità di distinguere tra un'attivazione piena o parziale possa modificare il profilo dei servizi resi si osservi la tabella 8. In essa sono prese in considerazione singolarmente le azioni che realizzano i servizi e sono state ordinate in base all'incidenza dei casi di attivazione "con criticità" sul totale delle attivazioni (con e senza criticità). Quelle presentate sono le prime 10 azioni per maggior incidenza delle attivazioni con criticità sul totale delle attivazioni e le prime 10 per minore incidenza delle attivazioni con criticità. Accanto a questi dati è stata inserita la percentuale di attivazione dell'azione considerata nel complesso dei Cpi censiti.

Vale la pena osservare come tra le azioni che registrano la maggiore incidenza di attivazione con elementi di criticità sul totale delle attivazioni compaia un certo numero di attività nelle quali è declinata l'erogazione dei servizi specialistici di *Orientamento di II livello* o di *Matching*, vale a dire aree funzionali comunque qualificanti dell'offerta funzionale dei Centri per l'impiego. Tali aree, registrano quote di attivazione oscillanti tra un minimo del 46-51% ed un massimo di oltre l'81% dei Cpi, con una incidenza di attivazione critica compresa tra il 46% ed il 57% del totale, vale a dire un Cpi su due. Si tratta, a ben vedere, degli stessi livelli di criticità osservabili in altre attività di modesta diffusione ed ascrivibili a servizi quali il Rinvio alla Formazione Professionale o la Consulenza per la Creazione d'impresa, i cui livelli di attivazione sono comunque molto modesti (neanche il 20% delle strutture), tali da rappresentare delle esperienze di nicchia o comunque futuribili, nel panorama attuale, ovvero funzioni erogate non esclusivamente nei Cpi.

L'incidenza dell'attivazione con criticità è proporzionalmente minore in corrispondenza di azioni ascrivibili ai servizi informativi (*Orientamento di I livello*, *Accoglienza*, *Servizi alle imprese*, *Raccolta dei CV*), raggruppate nell'area inferiore della tabella 8 come "Ultime 10 azioni per incidenza dell'attivazione con criticità". In virtù del carattere basico, talvolta adempimentale, più spesso informativo delle azioni considerate, l'incidenza di criticità attorno al 20-25% dei Cpi che le attivano (ben oltre il 90% del totale) appare indicativo della presenza di un disagio organizzativo e operativo diffuso e non trascurabile che riguarda, per le funzioni di base, non meno di un Cpi su quattro.

**Tabella 8 – Attivazione dei servizi nei Cpi: incidenza dell’attivazione con criticità di competenze del personale e tasso di attivazione complessivo per singole azioni. Valori percentuali**

Prime 10 azioni per incidenza di attivazione con criticità			
Servizio	Azioni	Criticità	Tasso di attivazione
Rinvio alla Formazione Professionale	Valutazione e riconoscimento di crediti formativi	64,3	14,6
Rinvio alla Formazione Professionale	Individuazione dei criteri e definizione degli strumenti per l'accertamento dei crediti formativi	58,6	18,2
Orientamento di II livello e bilancio delle competenze	Identificazione e certificazione delle competenze	57,9	51,2
Orientamento di II livello e bilancio delle competenze	Accompagnamento e supporto all'utente nella costruzione di un progetto di sviluppo professionale e relativo patto di servizio	51,0	79,0
Accompagnamento al lavoro - Matching	Realizzazione di azioni di prevenzione dei rischi di insuccesso nei momenti di transizione	48,0	46,0
Assistenza alla creazione d'impresa/lavoro autonomo/ autoimprenditorialità	Attivazione di servizi integrativi di accompagnamento (es. mentoring, counselling e coaching)	47,3	19,2
Orientamento di II livello e bilancio delle competenze	Progettazione percorsi/consulenza orientativa	46,8	81,6
Accompagnamento al lavoro - Matching	Realizzazione di interventi di accompagnamento all'inserimento lavorativo	46,5	70,9
Accompagnamento al lavoro - Matching	Accompagnamento e monitoraggio dei percorsi individualizzati di inserimento lavorativo – tutoraggio	46,2	72,0
Assistenza alla creazione d'impresa/lavoro autonomo/ autoimprenditorialità	Analisi e verifica delle difficoltà incontrate dal neo imprenditore/lavoratore autonomo	45,0	15,6
Ultime 10 azioni per incidenza di attivazione con criticità			
Servizio	Azioni	Criticità	Tasso di attivazione
Accoglienza e prima informazione	Espletamento di pratiche amministrative	26,4	98,4
Orientamento di I livello	Definizione del patto di servizio	26,4	98,4
Accoglienza e prima informazione	Aggiornamento delle bacheche informative (fisiche e virtuali)	26,4	95,6
Servizi alle imprese	Individuazione di candidature idonee (preselezione)	25,4	91,2
Servizi alle imprese	Espletamento di pratiche amministrative	25,3	79,2
Servizi alle imprese	Supporto alla stesura della richiesta di personale	25,0	91,7
Orientamento di I livello	Indirizzamento dell'utente al servizio specializzato	24,7	95,8
Servizi alle imprese	Raccolta dei curricula	23,3	93,5
Accoglienza e prima informazione	Rilascio informazioni sui servizi offerti	22,3	98,9
Servizi alle imprese	Rilascio informazioni sui servizi offerti	21,7	93,5

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Tali considerazioni rendono evidente la presenza di una divaricazione nel layout funzionale del sistema dei Servizi per l'impiego nel momento in cui dall'attivazione tout court si volge l'attenzione alla realizzazione effettiva dei servizi. Proprio a quest'ultima, intesa come una sorta di rappresentazione con il maggior grado di approssimazione possibile dell'effettiva capacità funzionale dei Centri per l'impiego, si darà spazio attraverso la costruzione di indici in grado di ponderare le evidenze precedentemente emerse in fase di analisi dell'attivazione.

La tabella 9 permette di osservare nel dettaglio delle aree geografiche le principali dimensioni che qualificano l'attivazione dei servizi da parte dei Centri per l'impiego: percentuale di attivazione dei servizi, numero di azioni osservate in ciascuna area funzionale, numero medio di azioni attivate.

A questi dati è stato aggiunto il valore medio per ogni servizio dell'incidenza delle azioni che i Cpi hanno dichiarato di attivare “con criticità relativamente alle competenze di personale”. Quest'ultimo valore intende fornire un elemento di ponderazione del dato relativo all'attivazione, considerando una delle dimensioni di criticità che incidono sull'offerta funzionale dei Cpi, lasciando poi alla seconda parte del capitolo e ai dati dell'Indagine campionaria il compito di approfondire con maggior dovizia di informazioni gli aspetti concernenti le aree critiche che gravano sull'operatività delle strutture.

**Tabella 9 – Servizi erogati dai Cpi per area geografica. Percentuale di attivazione, numero di azioni osservate per servizio, numero medio di azioni attivate, incidenza media delle azioni attivate con criticità**

Area Geografica	Servizio	Quota di CPI che attivano il servizio	N. di azioni dichiarate per servizio	N. medio di azioni dichiarate	Incidenza media delle azioni attivate con criticità (%)
<b>Nord-ovest</b>	Accoglienza	97,7	5	4,9	19,8
	Orientamento I	98,8	6	5,7	26,1
	Orientamento II	90,8	6	4,8	43,7
	Incontro D/O	98,9	7	4,8	43,7
	Inserimento soggetti svantaggiati	85,1	6	4,5	36,1
	Rinvio Formazione Professionale	59,8	7	2,3	39,8
	Creazione Impresa	52,9	8	2,3	25,6
<b>Nord-est</b>	Servizi Imprese	98,9	8	7,1	27,6
	Accoglienza	100	5	5	26,9
	Orientamento I	100	6	5,6	29,9
	Orientamento II	92,7	6	4,2	38,5
	Incontro D/O	100	7	5,1	39,7
	Inserimento soggetti svantaggiati	96,9	6	5	37
	Rinvio Formazione Professionale	62,5	7	2,1	47,4
<b>Centro</b>	Creazione Impresa	36,5	8	0,9	34,3
	Servizi Imprese	97,9	8	6,9	32,2
	Accoglienza	100	5	5	22
	Orientamento I	100	6	5,8	21,6
	Orientamento II	98,7	6	5,8	21,6
	Incontro D/O	98,7	7	5,4	25,4
	Inserimento soggetti svantaggiati	98,7	6	4,9	27,5
<b>Sud e Isole</b>	Rinvio Formazione Professionale	80,3	7	3,5	24,5
	Creazione Impresa	69,7	8	2,7	21,3
	Servizi Imprese	98,7	8	7	15,8
	Accoglienza	99,3	5	4,8	36,6
	Orientamento I	100	6	5,7	40,4
	Orientamento II	89,9	6	4,8	51,4
	Incontro D/O	97,7	7	5,2	37,4
<b>Totale Italia</b>	Inserimento soggetti svantaggiati	90,7	6	4,6	36
	Rinvio Formazione Professionale	65,2	7	2,7	41,6
	Creazione Impresa	73,9	8	3,5	45,2
	Servizi Imprese	94,2	8	6,3	39,5
	Accoglienza	99,2	5	4,9	27,8
	Orientamento I	99,7	6	5,7	31,1
	Orientamento II	92,4	6	4,7	42,7
	Incontro D/O	97,7	7	5,2	37,4
	Inserimento soggetti svantaggiati	90,7	6	4,6	36
	Rinvio Formazione Professionale	65,2	7	2,7	41,6
	Creazione Impresa	59,4	8	2,4	34,4
	Servizi Imprese	97	8	6,7	30,5

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

L'osservazione per area geografica conferma sostanzialmente quanto già evidenziato riguardo alla lunghezza media delle filiere di servizio, la quale risulta inversamente proporzionale al grado di complessità e di specializzazione. Nelle diverse ripartizioni geografiche il numero medio di azioni attivate è pressoché lo stesso tanto nei servizi di base (Accoglienza, Orientamento, Servizi alle imprese) quanto nei servizi più complessi (*Orientamento di II livello*, Incontro Domanda/Offerta etc.), per diversificarsi solo in corrispondenza del Rinvio alla Formazione Professionale e della Creazione d'impresa anche per l'incidenza delle scelte organizzative regionali. Se con questo dato si raffronta quello dell'incidenza media delle azioni attivate con criticità di competenze di personale, l'insieme dell'offerta funzionale qui rappresentata assume un diverso spessore.

È anzitutto possibile osservare come in generale, e a prescindere dal tipo di servizio, non meno di un Cpi su cinque (in un solo caso, nel Centro Italia, un Cpi su sei) lamenta criticità di competenze di personale. Sono i già richiamati servizi di base a far registrare i livelli di criticità relativamente più contenuti, comunque compresi tra il 20% ed il 40% dei Cpi a seconda delle aree geografiche. Considerando che si tratta di funzioni che non richiedono un elevato livello di specializzazione del personale e che poggiano prevalentemente sul "mestiere" degli operatori, tali valori lasciano intravedere, a monte della criticità di competenze di personale, la persistenza di ulteriori dimensioni problematiche, legate al sottodimensionamento organizzativo, ad una operatività condizionata dall'appannamento dei modelli organizzativi e dall'emergenza quotidiana e da una gestione del personale che non consente comunque di valorizzare adeguatamente non solo le competenze, ma anche le risorse umane nel loro insieme.

Prevedibilmente, l'incidenza delle azioni attivate con criticità cresce allo specializzarsi dei servizi e alla loro centralità nella presa in carico (Orientamento di II livello, Rinvio alla Formazione Professionale, Accompagnamento al



lavoro-Incontro Domanda/Offerta), con valori stabilmente attorno al 33% (almeno un terzo dei Cpi) e punte superiori al 40% nel Nord Italia; fino al 50% nel Mezzogiorno. I Cpi del Centro Italia sono quelli che mostrano le migliori performance e questo fenomeno trova una conferma nel fatto che l'incidenza delle criticità risulta complessivamente più contenuta che nelle altre ripartizioni. Sensibilmente più elevati della media nazionale appaiono i valori espressi dai Cpi del Mezzogiorno, in tutte le tipologie di servizio.

### **2.2.5 Posizionamento dei servizi alle persone e dei servizi alle imprese: uno sguardo d'insieme**

Per una più efficace osservazione dell'offerta di servizi da parte dei Cpi, in luogo di procedere ad una disamina minuta delle attività erogate, delle combinazioni fra queste e della modellistica istituzionale e organizzativa che le può presiedere, si è ritenuto di procedere ad un'analisi più generale ma riferita alle due principali tipologie di utenza bersaglio dei Servizi per il lavoro: le persone e le imprese. La lettura dei servizi offerti in relazione alle utenze di riferimento e ponderata attraverso l'analisi delle criticità – in forma essenziale in queste pagine, in forma più estesa nel paragrafo successivo – consentirà di affiancare alla descrizione della rappresentazione funzionale dei Cpi da parte degli operatori anche una riflessione sullo specifico posizionamento dei Cpi rispetto alle utenze destinatarie dei servizi e alle aree geografiche di radicamento.

Peraltro, vale la pena osservare come tale chiave di osservazione – basata sulla bipartizione tra servizi rivolti alle persone e servizi rivolti alle imprese – ispiri l'intera indagine: non soltanto nella descrizione dei servizi e nel dettaglio della loro articolazione, ma anche – con riferimento all'approfondimento campionario – nell'analisi delle caratteristiche dei contesti nei quali operano i Cpi intervistati, ovvero nella osservazione del trattamento di specifici flussi informativi, ora ascrivibili alle persone (monitoraggio dei patti di servizio), ora ascrivibili alle imprese (trattamento delle vacancies).

Tra le aree funzionali osservate, fanno parte dei servizi alla persona le funzioni ascrivibili all'Accoglienza e all'Orientamento di I livello, servizi che delineano i processi di base della presa in carico e del disbrigo delle principali pratiche amministrative previste dalla normativa. A queste si associano anche le aree funzionali che sottendono attività di natura più specialistica e complessa, quali l'Orientamento di II livello, l'area dell'Accompagnamento al lavoro, le attività legate all'Inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e l'insieme di azioni legate al Rinvio alla Formazione Professionale.

Le funzioni ricomprese nell'area dei servizi alle imprese sono costituite dall'insieme dei servizi informativi e consulenziali offerti alle aziende con l'insieme delle attività di sollecitazione delle vacancies presso le aziende.

Per procedere all'osservazione del posizionamento dell'offerta funzionale rispetto alle utenze bersaglio si costruirà un indicatore di sintesi, calcolato sulla base della modalità di attivazione delle azioni che presiedono le due macro-filiere di funzioni (persone/domanda di lavoro) (assente = 0, con criticità di competenze di personale = 0,5, senza criticità = 1), mantenendo la diversificazione tra attivazione piena e attivazione "critica" e articolandone l'estensione su un intervallo compreso tra un minimo di 0,1 e un massimo di 100 punti. Il valore più basso corrisponde ad una situazione nella quale un Cpi attivi soltanto una azione tra tutte quelle previste (37 nel caso dei servizi alle persone, 16 nel caso dei servizi alla domanda di lavoro e 53 nel complesso), e lo faccia con criticità. Il valore più alto, per contro, configura una situazione "ottimale" nella quale tutte le azioni sottostanti alle macro-filiere sono attivate senza criticità e in cui il disegno reale del servizio coincide con quello potenziale rappresentato dalla mera attivazione.

Il comportamento dell'indicatore sintetico permetterà di ripercorrere in via riepilogativa alcune delle principali evidenze emerse nel corso del capitolo.

I servizi alle persone (tabella 10) rappresentano la macro-filiera più lunga e articolata delle due considerate. Rispetto al valore target di 100 punti, il valore medio nazionale si attesta a 61,68 punti, con oscillazioni tra i 57,27 del Mezzogiorno e i 70,86 del Centro Italia e con le due restanti ripartizioni settentrionali posizionate a cavallo tra il valore nazionale, configurando una situazione di marcata distanza da una condizione ottimale, appena più mitigata nelle aree centrali.



**Tabella 10 – Servizi alle persone, indicatore di posizionamento**

Area geografica	Servizi alle persone – indicatore di posizionamento								
	Media	Minimo	Massimo	Intervallo Max-Min	Perc. 25	Mediana	Perc. 75	Perc. 95	Dev. Std.
Nord-ovest	62,94	22,97	100,00	77,03	48,65	62,16	77,03	97,30	19,60
Nord-est	59,73	22,97	90,54	67,57	50,00	62,16	71,62	81,08	15,05
Centro	70,86	18,92	100,00	81,08	56,76	75,68	86,49	94,59	19,08
Sud e Isole	57,27	13,51	95,95	82,43	41,89	56,08	72,97	91,89	20,69
Totale	61,68	13,51	100,00	86,49	48,65	62,16	75,68	91,89	19,47

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Si osserva altresì una grande dispersione dei valori, evidenziata dal cospicuo intervallo tra il minimo e il massimo osservato (solo nel Nord-est più contenuto, e comunque nell'ordine dei 67-68 punti; nelle altre aree tra i 77 e gli 86 punti) e confermata dal valore della deviazione standard. Prendendo la media come benchmark di ciascuna area geografica si osserverà che i valori mediani (vale a dire quelli assunti da almeno la metà dei Cpi osservati in ciascuna ripartizione) si attestano appena al di sotto o appena al di sopra di tale riferimento, con l'eccezione del Centro Italia: vale a dire che solo la metà o addirittura meno della metà dei Centri per l'impiego si posiziona al di là di tale valore. L'offerta funzionale dei Cpi appare gravata da una zavorra, di cui la "spia" dell'inadeguatezza delle competenze del personale rappresenta lo snodo di una pluralità di dimensioni problematiche: insufficienza numerica degli organici, organizzazione "emergenziale" del lavoro, carenza di infrastrutture, sottodimensionamento del personale specializzato etc. I valori dell'indicatore si avvicinano al livello target di 100 solo nel 5% della distribuzione (percentile 95), con la sola relativa eccezione del Centro Italia, la cui offerta funzionale alle persone appare mediamente più spostata "verso l'alto" rispetto alle altre ripartizioni, mentre persino la tradizionale differenza tra Nord e Sud appare mitigarsi non per effetto di una perequazione dei livelli di erogazione verso standard più elevati. Se ne ricava l'impressione di un sistema complessivamente "in affanno", ancora sottodimensionato rispetto alla domanda di servizi, in cui la presenza di realtà con performance migliori costituisce una incoraggiante eccezione, ma non certo la normalità operativa.

**Tabella 11 – Servizi alla domanda di lavoro, indicatore di posizionamento**

Area geografica	Servizi ai datori di lavoro – indicatore di posizionamento								
	Media	Minimo	Massimo	Intervallo Max-Min	Perc. 25	Mediana	Perc. 75	Perc. 95	Dev. Std.
Nord-ovest	50,29	0,00	100,00	100,00	31,25	50,00	62,50	100,00	22,96
Nord-est	39,71	0,00	75,00	75,00	31,25	40,63	50,00	68,75	14,13
Centro	55,87	15,63	100,00	84,38	43,75	50,00	68,75	93,75	20,93
Sud e Isole	48,48	0,00	100,00	100,00	28,13	50,00	68,75	93,75	25,86
Totale	48,15	0,00	100,00	100,00	32,81	50,00	62,50	90,63	22,51

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Il nocciolo dei servizi alla domanda di lavoro è rappresentato dalle azioni di carattere informativo e amministrativo che costituiscono i "servizi alle imprese" e da un segmento abbastanza diffuso di attività coincidenti con la tradizionale preselezione del personale e, talvolta, con azioni destinate al supporto dei candidati alla preselezione stessa. In un contesto gravato da forti ipoteche strumentali e professionali, non stupisce che il sistema dei Spi trovi sostegno nelle funzioni derivate dal vecchio collocamento e ridisegnate, nel corso degli ultimi 15 anni, sull'idea dei servizi *customer oriented*. Tuttavia, i margini per l'attuazione di servizi personalizzati o, ancor più, in grado di gestire la polverizzazione del tessuto imprenditoriale locale e la sua domanda, appaiono inevitabilmente compromessi allo stato attuale, per i motivi già esposti. All'inadeguatezza numerica e qualitativa del personale si cerca di far fronte ricorrendo a soluzioni organizzative volte all'accentramento provinciale o regionale di servizi altamente specialistici, alla costituzione di task force che possano garantirne, sia pure in forma intermittente, l'erogazione presso i Cpi periferici, ovvero all'allocazione di tali servizi (autoimpresa, creazione d'impresa) presso strutture diverse dai Cpi: ciò sarà ad esempio evidente nei sistemi regionali del Nord-est. Ne consegue che la sintesi rappresentata dall'indicatore di posizionamento dell'offerta di tali servizi rifletta impietosamente una condizione ancor più difficile di quella osservata nei servizi alle persone e aggravata da maggiori diversità territoriali. Rispetto al target di 100, la media dell'indicatore si attesta poco sopra i 48 punti: un valore superato solo dai Cpi del Nord-ovest (50,29) e da quelli del Centro (55,87), eguagliato dal Mezzogiorno (48,48) ma non dal Nord-est (39,71), anche per effetto della scelta di attivare servizi altamente consulenziali solo presso un ristretto numero di Cpi. Rispetto a quanto osservato per i servizi alla persona, la dispersione dei livelli di servizio appare, su questo fronte operativo, più accentuata e la maggiore distanza dal valore bersaglio: il 5% dei Cpi di ciascuna ripartizione (percentile 95), eccetto il Nord-ovest, "vede" ancora con una certa distanza i valori prossimi alla condizione ottimale.

**Tabella 12 – Servizi erogati nel complesso, indicatore di posizionamento**

Area geografica	Servizi erogati nel complesso - indicatore di posizionamento								
	Media	Minimo	Massimo	Intervallo Max-Min	Perc. 25	Mediana	Perc. 75	Perc. 95	Dev. Std.
Nord-ovest	59,12	16,04	100,00	83,96	45,28	57,55	71,70	96,23	19,43
Nord-est	53,69	16,98	77,36	60,38	47,17	55,19	64,15	71,70	13,06
Centro	66,34	18,87	100,00	81,13	53,77	69,81	81,13	91,51	18,41
Sud e Isole	54,61	13,21	95,28	82,08	38,68	52,83	72,64	84,91	20,18
Totale	57,60	13,21	100,00	86,79	45,28	57,08	70,75	88,68	18,70

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

La fotografia complessiva dell’offerta funzionale (tabella 12) evidenzia inoltre la grande dispersione di valori che conoscono le singole distribuzioni al loro interno, nel quadro delle proporzioni già delineatesi nelle analisi dei servizi per tipologia di destinatari. Poco meno di un Cpi su due si colloca almeno al di sopra della media complessiva dell’indicatore, mentre, osservando i valori del “Minimo” e del “Percentile 25” si osserva come una quota pari ad un Cpi su quattro esprima situazioni fortemente livellate verso il basso e caratterizzate da una grande varietà di criticità, oscillando tra 13-18 e 45-53 punti a seconda dell’area geografica. In questo disegno, peraltro, al netto della qualità media più alta dei servizi del Centro Italia, appaiono mitigarsi le segmentazioni territoriali tradizionali, a voler segnalare un generale affaticamento e sottodimensionamento operativo del sistema nel suo complesso.

### 2.2.6 Verso un set di funzioni “core” attivate dai Cpi

Quali sono le azioni di servizio attivate nella totalità dei Centri per l’impiego italiani? Rispondere a questa domanda equivale a ricostruire la filiera di funzioni “core” attualmente erogate dai Cpi, intendendo in questo senso non tanto le funzioni imprescindibili perché rappresentative ai fini del posizionamento teorico o strategico del sistema dei Spi, quanto quel set di attività che attualmente accomuna l’offerta di tutte le strutture, costituendone il minimo comun denominatore e definendone il profilo funzionale prevalente. A partire dalle 53 attività nelle quali sono articolate le otto aree funzionali osservate nel capitolo, sono state considerate, ai fini di questo esercizio, esclusivamente quelle che risultano attivate in almeno il 95% dei Cpi, assumendo che attorno a tali quote di attivazione potesse posizionarsi un’offerta largamente prevalente, tale da informare il layout prevalente dei Centri per l’impiego su tutto il territorio nazionale.

Ad una prima sommaria osservazione (tabella 13) risulta che il nocciolo di servizi erogati in tutti i Centri per l’impiego italiani afferisca ad appena cinque delle otto aree funzionali considerate nell’indagine, alcune delle quali sono comprese nella loro più completa articolazione (Accoglienza e Orientamento di I livello), altre in modo parziale (Servizi alle imprese: quattro attività su otto), altre appena lambite (Orientamento di II livello e Accompagnamento al lavoro). Restrungendo il campo di osservazione alle azioni attivate da almeno il 95% dei Cpi, il set delle attività si riduce ad appena 10 su 53, tutte nell’area dell’accoglienza e del primo orientamento ed una sola attività, relativa all’aggiornamento delle banche dati della preselezione, è ascrivibile all’area dei servizi alla domanda di lavoro.

Fortemente sbilanciati verso l’area dei servizi alla persona, i servizi “core” rappresentano una filiera di attività sufficienti ad espletare le ordinarie funzioni di “presa in carico” degli utenti e di indirizzamento verso servizi specialistici, con l’addentellato di una robusta componente di servizi informativi e di supporto (stesura CV, raccolta informazioni sull’offerta formativa o sulle opportunità lavorative), il tutto sommariamente codificato nell’ambito pattizio previsto dalla normativa. Il risultato di questa attività di profilatura dell’utenza, ma anche di prima mediazione tra le aspirazioni degli individui e la realtà del mercato del lavoro locale, deriva dalla possibilità di implementare e aggiornare una banca dati di CV che, assieme a quelle delle utenze portatrici di incentivi, costituisce il serbatoio dal quale poter attingere per eventuali richieste di profili da parte delle aziende. Tuttavia, su quest’ultimo versante, al di là della blanda attività ora citata, il grosso dell’offerta di servizi risulta essere di carattere prevalentemente informativo e consulenziale, con un certo spazio nell’opera di supporto alla definizione delle candidature richieste. Il grosso dell’attività di intermediazione risulta pertanto costituito dall’intreccio di queste due filiere. Il peso specifico dei servizi alle imprese, specie dal lato dell’intermediazione, risulta ancora molto ridotto.

**Tabella 13 – Servizi ricorrenti (azioni core) nei Centri per l’impiego. Valori percentuali**

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

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Osservate nel loro insieme, le funzioni core dei Cpi si presentano come un insieme non troppo ampio di attività, dal profilo minimalista, che pur rimarcando la naturale vocazione dei Centri per l’impiego a “porta di accesso” alle politiche attive del lavoro e all’attivazione delle persone, presentano i limiti più evidenti sul versante del retroterra costituito dalla raccolta sistematica di vacancies e dalla conseguente possibilità di finalizzare i percorsi individuali. Ancora ampi i margini di miglioramento aperti.

Naturalmente, allargando le maglie dell’osservazione a quote di attivazione comprese tra il 70% e l’89%, intere filiere di carattere più consulenziale (soprattutto afferenti all’area dell’Orientamento di II livello e solo parzialmente all’inserimento lavorativo, anche di utenze svantaggiate, per un totale di altre 15 attività) iniziano a comparire nell’offerta funzionale delle strutture, benché a questo punto l’immagine del sistema nazionale inizi a presentarsi in forme più eterogenee e segmentate, lontane dall’intento dell’esercizio effettuato. La presenza di aree a tratti anche maggioritarie del Paese nelle quali l’offerta funzionale dei Cpi si attesta su profili indubbiamente più evoluti e talvolta futuribili, rispetto a quelli osservati nella generalità dei casi considerati, evidenzia senz’altro il potenziale di sviluppo che il sistema nel suo complesso possiede, ma al contempo evidenzia anche la difficoltà di saper decidere verso quale direzione procedere, con quali modelli operativi e con quali parametri di riferimento (standard).

### 2.2.7 Tipologia, descrizione e incidenza delle criticità

Come anticipato nella nota metodologica, il concetto di qualità di un servizio è qui assimilato a un servizio con particolari caratteristiche. Utilizzando esclusivamente i dati dell’indagine campionaria, l’analisi proposta restituisce un’osservazione dei servizi che tiene conto non soltanto dell’insieme delle azioni codificate e attese che corrispondono al profilo operativo dei Cpi, ma anche della combinazione di queste con altre variabili che incidono sull’operatività complessiva delle strutture e della quale il servizio è parte visibile.

Tali variabili, che riguardano le dimensioni organizzative, ambientali e professionali dei centri, sono state analizzate ricostruendo gli scostamenti tra le dichiarazioni degli operatori, maturate sulla base della percezione del loro ideale di servizio, e ciò che il Cpi è effettivamente in grado di offrire all’utenza (servizio osservato).

Le discrepanze emerse, riconducibili a una gamma più o meno ampia di criticità individuate, esprimono la misura della distanza del servizio effettivo rispetto a quello atteso dagli operatori.

Nell'effettuare l'analisi delle criticità sono stati considerati i seguenti elementi: ambito, tipologia e descrizione della criticità; livello di incidenza, inteso come rilevanza della criticità sul totale dei servizi (tabella 14).

**Tabella 14 – Ambito, tipologia e descrizione delle criticità**

Ambito	Tipologia di criticità	Descrizione	% sul totale delle criticità
Logistica	Spazi inadeguati	Ad es.: - ambiente di accoglienza non confortevole e di confuso - smistamento verso i diversi servizi offerti - presenza di barriere architettoniche - mancanza di segnaletica stradale ad indicazione dei CPI soprattutto per quelli che si trovano in una posizione periferica	5,9
	Carenza di strumentazioni informatiche (hardware)	Ad es.: - mancata disponibilità di 1 PC/per operatore - mancanza o malfunzionamento della stampante	8,8
Attrezzature	Inadeguatezza dei software;	Ad es.: - mancanza o malfunzionamento di software di gestione - malfunzionamento linee telefoniche o dei collegamenti in rete (linea ISDN, ADSL, Fibra, ecc) che compromettono l'utilizzo di internet in maniera sistematica quale strumento di lavoro	18,3
	Assenza o inadeguatezza delle banche dati	Ad es.: - impossibilità o difficoltosa consultazione delle banche dati (iscritti, offerte di lavoro, tirocini, ecc.) per: o mancanza di un archivio informatizzato o assenza requisiti d'accesso o mancanza di aggiornamento in tempo reale	7,7
Organizzazione	Carenza di personale	Ad es.: - inadeguatezza numerica rispetto al bacino d'utenza del proprio CPI	49,3
	Carenza di professionalità tra il personale	Ad es.: - inadeguatezza delle competenze del personale rispetto al fabbisogno espresso d'utenza del proprio CPI	10

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

In termini assoluti, servizi e attività risultano innanzitutto condizionati dall'adeguatezza numerica del personale impiegato in ciascun Cpi e dalla disponibilità di determinati profili professionali tra gli operatori presenti (che complessivamente raccolgono il 60% delle criticità rilevate). Rilevanti elementi in grado di condizionare la funzionalità dei centri sono inoltre rappresentati dalla presenza di strutture e infrastrutture logistiche ed informatiche coerenti con tale livello di organizzazione e con gli output che essa deve produrre.

Queste condizioni, tra loro combinate, incidono fortemente sulla capacità di assicurare una risposta di servizio adeguata sia alla domanda proveniente dal mercato del lavoro locale (imprese, persone), che all'esigenza di rispondere a protocolli e procedure di funzionamento ordinari quali, ad esempio, la produzione di atti amministrativi, l'aggiornamento di basi di dati gestionali, il conferimento di informazioni ad altre amministrazioni (ad esempio, disabili, obbligo formativo) etc. L'insieme delle informazioni disponibili ha consentito di definire il perimetro di ciascuna criticità e di mettere in evidenza, in maniera puntuale, il loro grado di incidenza rispetto al singolo servizio/attività (tabella 15).

**Tabella 15 – Incidenza delle criticità nell'erogazione dei servizi (val. % sul totale delle criticità rilevate)**

Servizio	Logistica		Attrezzatura		Organizzazione	
	Mancanza di spazi adeguati	Mancanza di strumentazioni informatiche (hardware)	Software inadeguati	BD non aggiornate non presenti o inadeguate	Mancanza delle professionalità necessarie	Carenza di personale
<b>Accoglienza</b>	9,0	14,2	19,8	10,1	4,8	42,0
<b>Orientamento I</b>	5,5	9,5	20,2	7,4	8,3	49,0
<b>Orientamento II</b>	5,7	8,9	15,8	6,9	13,4	49,2
<b>Accompagnamento Lavoro.</b>	3,3	9,4	19,3	6,5	10,1	51,3
<b>Disabili</b>	5,7	6,6	15,9	6,6	10,9	54,3
<b>Rinvio alla FP</b>	5,0	6,5	22,4	6,5	8,5	51,1
<b>Creazione d'impresa</b>	6,2	8,9	19,0	8,7	16,5	40,7
<b>Servizi alle imprese</b>	6,6	6,1	16,5	8,8	9,6	52,4

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

La carenza di personale e la mancanza di professionalità pesano in maniera determinante in tutti i tipi di servizio, in particolar modo mano a mano che ci si sposta verso quelli più specialistici di *Orientamento di II livello* (62,6%), *Accompagnamento al lavoro* (61,4%) e soprattutto rivolti ai *disabili* (65,2%). Nei servizi di accoglienza e orientamento di I livello, invece, si mostrano più rilevanti rispetto agli altri le criticità riguardanti la sede, la strumentazione informatica e la presenza di banche dati adeguate e aggiornate, coerentemente con la tipologia di funzione svolta.

Nei prossimi paragrafi, per ciascun servizio e/o attività saranno osservati con maggior dettaglio i diversi gradi di realizzazione, che variano dalla “non attivazione” alla “totale attivazione” in corrispondenza di una piena operatività del servizio/attività in assenza di criticità.

Tale variabilità restituisce la rappresentazione realistica della capacità funzionale dei Centri per l'impiego al momento della rilevazione.

## 2.2.8 Criticità per tipologia di servizio

L'osservazione comparata delle attività ricomprese tra i servizi varia da Cpi a Cpi a seconda di come ciascuna delle dimensioni richiamate (funzionale, organizzativa, professionale o legata al contesto e/o alla pressione “ambientale”) si presenti in una posizione di maggiore o minore criticità rispetto alle altre.

In questo paragrafo si vuole analizzare il peso del condizionamento esercitato dall'azione delle criticità in termini di scarto tra effettiva capacità di erogazione del servizio da parte dei Cpi e proiezione teorica del modello di servizio stesso descritto dagli operatori delle strutture.

Per rappresentare in modo sintetico la distribuzione delle criticità è stata utilizzata una rappresentazione a box plot, un modello grafico che consente di visualizzare le caratteristiche fondamentali di una distribuzione statistica di dati campionari, riportando su un asse verticale i cinque valori di sintesi della distribuzione del carattere: il valore minimo, il primo quartile (Q1), la mediana, il terzo quartile (Q3) e il valore massimo. La rappresentazione grafica per mezzo del box plot consente di rappresentare visivamente due caratteristiche fondamentali delle distribuzioni statistiche delle criticità in ogni servizio: la misura di tendenza centrale attraverso la mediana, da usare come punto di riferimento per analizzare lo scostamento tra servizio osservato e servizio potenziale; il grado di dispersione o variabilità della distribuzione rispetto alla mediana, che indica il grado di omogeneità di erogazione del servizio sul territorio.

Le criticità del servizio sono ottenute sommando quelle rilevate in ognuna delle attività attraverso le quali era stato declinato il servizio stesso nel questionario dell'indagine campionaria. Essendo ogni servizio scomposto in una gamma più o meno ampia di attività (da un minimo di cinque per il servizio di accoglienza ad un massimo di otto per i servizi alle imprese), è stata in seguito effettuata una proporzione in centesimi per consentire il confronto tra le diverse distribuzioni delle criticità. La modalità carattere “criticità” varia quindi nel box plot tra zero (0=attività condizionata da tutte e sette le criticità, ossia il caso di massimo scostamento dal caso potenziale) e cento (100=attività erogata senza criticità, corrisponde al caso potenziale).

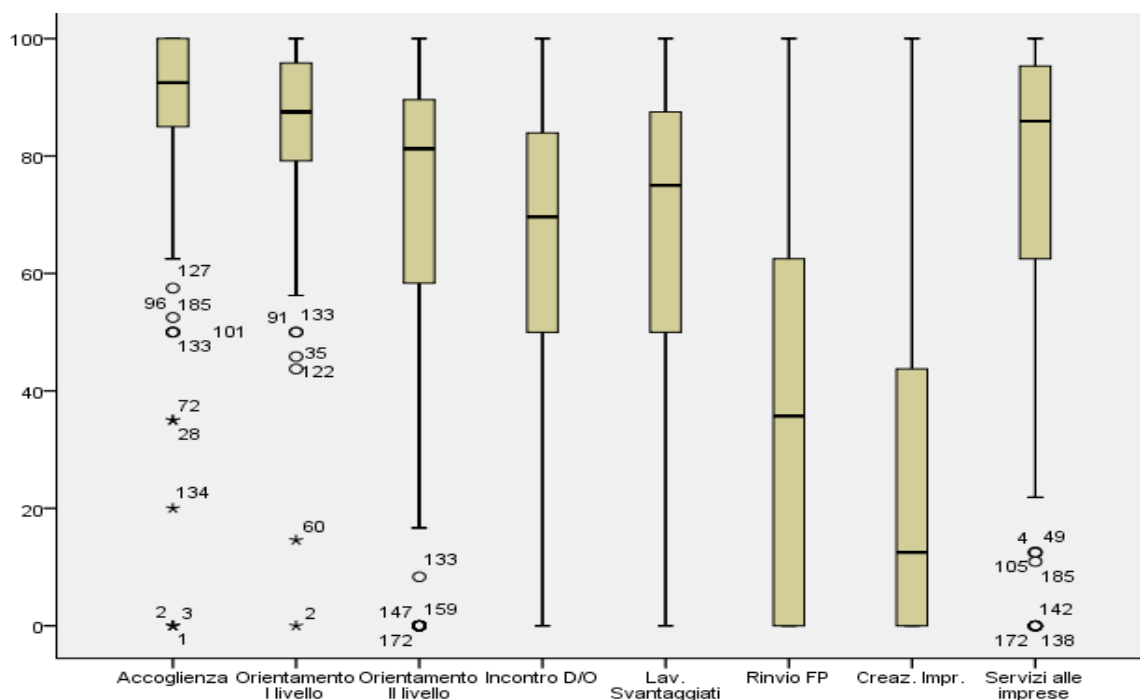
In generale, l'analisi mostra distribuzioni delle criticità che variano da servizio a servizio, come del resto era lecito aspettarsi. Due sono gli aspetti più interessanti da esaminare in questa sede.

Il primo è relativo all'osservazione e al confronto delle modalità con le quali si distribuiscono le criticità nelle due principali tipologie di servizi, individuate sulla base delle caratteristiche dell'utenza bersaglio dei Cpi: i servizi rivolti alle persone e quelli rivolti alle imprese. Il secondo aspetto che preme qui evidenziare riguarda la maggiore o minore omogeneità di distribuzione delle criticità sui territori: si tratta di un elemento importante in quanto riflette indirettamente il consolidamento, a livello di sistema, del grado di attivazione raggiunto dai servizi.

Rientrano nella sfera dei servizi alla persona le funzioni ascrivibili all'Accoglienza e all'Orientamento di I livello, ossia l'insieme delle azioni che delineano i processi di base della presa in carico e dell'adempimento delle pratiche amministrative previste dalla normativa. A queste si associano anche le attività di natura più specialistica e complessa, quali l'Orientamento di II livello, l'Accompagnamento al lavoro, l'Inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, nonché quelle finalizzate al Rinvio dell'utenza alla Formazione Professionale. Rientrano invece nei servizi rivolti alle imprese l'insieme delle prestazioni informative e consulenziali offerti alle aziende e le azioni di sollecitazione delle vacanzies presso le stesse aziende.

Entrando nel dettaglio dei dati, i servizi di prima accoglienza e/o quelli chiamati a rispondere a protocolli e procedure di funzionamento ordinari, sia verso l'utenza (Orientamento di I livello) che verso le imprese (servizi alle imprese), presentano valori mediani del carattere "criticità" prossimi ai valori massimi (figura 4)<sup>5</sup>. Esiste uno scostamento minimo tra il servizio potenziale e il modo effettivo con cui viene reso il servizio. Inoltre, le modalità di erogazione sono uniformi sull'intero territorio: come mostra infatti la figura, è minima la variabilità delle distribuzioni delle criticità rispetto ai valori della mediana<sup>6</sup> e altrettanto rara la presenza di valori anomali o *outliers*.

**Figura 4 – Rappresentazione grafica a box plot della distribuzione delle criticità per tipologia di servizio**



Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Aumenta in modo prevedibile invece lo scarto dal servizio potenziale quando si osservano i servizi più specialistici, a causa di un maggiore condizionamento esercitato dalla presenza di un numero superiore di criticità. Come mostra la figura precedente, a mano a mano che si considerano i servizi di natura più complessa il valore mediano del carattere si attesta su valori più contenuti, con forme asimmetriche delle distribuzioni delle criticità che tendono sempre più verso il basso, fino ad arrivare alla distanza massima rispetto al caso ideale.

5 Nel box plot la misura di tendenza centrale mediana è raffigurata da una linea interna alla scatola (box o rettangolo). Valori del carattere "criticità" prossimi a quelli massimi corrispondono a valori sull'asse dell'ordinata uguali o superiori a 80, dove 100 rappresenta il caso di assenza di criticità.

6 La base inferiore del box plot rappresenta il primo quartile o quartile inferiore (Q1) mentre quella superiore il terzo quartile o quartile superiore (Q3). La distanza interquartile (interquartile range o IQR ossia la distanza tra il terzo e il primo quartile) è una misura della dispersione della distribuzione. Un intervallo interquartile piccolo indica che la metà delle osservazioni ha valori molto vicini al valore "centrale". L'IQR aumenta al crescere della dispersione (varianza) dei dati.

Si nota inoltre un più marcato grado di dispersione dei dati intorno ai valori mediani, indice di una variabilità maggiore, che testimonia un livello di erogazione dei servizi più specialistici meno uniforme sul territorio rispetto a quelli di base.

Si possono convenzionalmente individuare tre diversi gradi di scostamento tra il servizio osservato e quello potenziale: si considera uno scarto “minimo” nei servizi in cui il valore della mediana è superiore o uguale a 80; “medio” per valori della mediana compresi tra 79 e 50; “massimo” per valori inferiori a 50.

Analogamente, il grado di omogeneità di erogazione del servizio sul territorio nazionale si può considerare “alto” in presenza di una distribuzione con intervallo interquartile non superiore a 20; “medio” quando è compreso tra 21 e 40; “basso” in tutti gli altri casi. Confrontando in una matrice le distribuzioni delle criticità rispetto alle due variabili sopra considerate, si individuano quattro diversi profili di servizi che presentano caratteristiche comuni (quadro sinottico 4).

#### Quadro sinottico 4 – Posizionamento dei servizi rispetto alle variabili scostamento tra servizio osservato e potenziale e omogeneità del servizio

	Omogeneità dell’attivazione del servizio nel territorio		
	ALTA	MEDIA	BASSA
<b>Presenza di criticità nell’erogazione del servizio</b>			
<b>MINIMA</b>	I PROFILO Accoglienza e prima informazione Orientamento di I livello	II PROFILO Servizi alle imprese Orientamento di II livello	
<b>MEDIA</b>		III PROFILO Incontro D/O di lavoro Inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati	
<b>MASSIMA</b>			IV PROFILO Rinvio alla formazione professionale Creazione d’impresa

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

All’interno del primo profilo rientrano quei servizi che per la quasi totalità dei Cpi ed in maniera uniforme sul territorio non presentano elementi di criticità in grado di incidere significativamente sulla qualità resa all’utenza. Sono compresi in questa fattispecie i servizi di prima accoglienza e info-orientativi di base. Come detto, si tratta di servizi funzionali a reagire alle principali richieste provenienti dall’utenza dei Cpi e che rispondono a procedure di funzionamento ordinarie. Ci si allontana gradualmente dal modello teorico/ideale mano a mano che i servizi prevedono l’attivazione di azioni più mirate al tipo di richiesta formulata e ai fabbisogni individuali espressi dall’utenza. Sono riconducibili a questo secondo profilo i servizi specialistici, sia rivolti alle persone (*Orientamento II livello*), che alle imprese (*Servizi alle imprese*). Il divario cresce ancora di più nei servizi che rientrano nel terzo profilo: Incontro Domanda/Offerta di lavoro e inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. Ad uno standard meno qualitativo del servizio, che risente del condizionamento di un numero maggiore di criticità, fa riscontro anche una forte variabilità di erogazione del servizio tra struttura e struttura e da territorio a territorio. È possibile interpretare questo fenomeno come conseguenza di una necessaria concentrazione delle attività più specialistiche (per esempio le misure destinate ai soggetti svantaggiati) presso solo alcuni Cpi delle regioni, in genere quelli situati nei capoluoghi di provincia.

Infine, i servizi del quarto profilo mostrano contemporaneamente il massimo scostamento e una fortissima discontinuità di servizio sul territorio (per la maggior parte dei Cpi è più corretto parlare di mancata o parziale attivazione). È il caso di quei servizi la cui realizzazione risente del diverso assetto regionale dei sistemi per il lavoro (Rinvio alla Formazione Professionale, Creazione d’impresa) che, in taluni casi, può prevedere l’erogazione di servizi o parte di essi presso uffici diversi dai Cpi (regioni o ex province). Va evidenziato, a sostegno di questa tesi, che le richieste di supporto per l’individuazione/iscrizione ad un corso di formazione professionale e per l’avvio di un’attività autonoma sono da parte dell’utenza quelle rivolte meno frequentemente ai Cpi.

Queste considerazioni possono ulteriormente essere precisate attraverso l’osservazione delle singole attività, in cui sono stati declinati i vari servizi come riportato nel successivo paragrafo.



## 2.2.9 Criticità per tipologia di attività

Con l'obiettivo di fornire una più dettagliata analisi delle criticità rispetto al paragrafo precedente, le singole attività nelle quali sono state articolate le diverse aree funzionali sono state approfondite. Ciascuna attività è stata quindi osservata prendendo in considerazione 7 diverse tipologie di criticità afferenti alle dimensioni organizzativa, funzionale ed operativa che maggiormente possono incidere sul profilo funzionale effettivo reso dai Centri per l'impiego: è così possibile parlare di rappresentazione delle "attività rese" dai Cpi alle utenze, come accennato nelle pagine introduttive. Su questa base le attività rese sono state osservate in termini di distanza dalla condizione ideale di assenza di criticità e di omogeneità di realizzazione sul territorio. Dalla combinazione di queste due dimensioni è stato costruito un indice di sintesi che attribuisce valore<sup>7</sup>:

- pari a "2" alle attività nella cui realizzazione la maggior parte dei Cpi fa registrare un'incidenza minima o nulla di criticità, cosicché il loro profilo si attesta su valori prossimi al "caso ideale" (minimo scostamento), in un quadro di sostanziale omogeneità di realizzazione sul territorio (alta omogeneità);
- pari a "1" alle attività nella cui realizzazione si osservano situazioni di grande variabilità, nella quale si osserva la compresenza di situazioni prossime al "caso ideale" e situazioni assai distanti da esso ed una larga "pancia" di casi intermedi (scostamento medio);
- pari a "0" alle attività nella cui realizzazione la maggior parte dei Cpi fa registrare una condizione di diffusa e omogenea criticità (massimo scostamento).

Sulla base di questo indice è possibile classificare le attività in tre principali raggruppamenti che restituiscono una rappresentazione realistica della diversa capacità funzionale dei Centri per l'impiego al momento della rilevazione. Le attività che rientrano nel gruppo A sono quelle che in termini operativi esprimono una qualità percepita del servizio elevata e uniforme sull'intero territorio. Quelle che rientrano nel gruppo B presentano un'ampia variabilità: la qualità del servizio risulta alta solo in alcune zone del territorio. Infine, rientrano nel gruppo C le attività la cui qualità percepita è bassa in modo uniforme sul territorio. Osservando il comportamento dell'indice di sintesi presso le singole attività, risulta ancor più marcato il posizionamento dei servizi nei quattro differenti profili di attivazione, individuati nel paragrafo precedente. Le attività che fanno riferimento ai servizi del I profilo (tabella 16) ricadono esclusivamente nel gruppo "A". Si tratta, come detto, di azioni che rimandano al funzionamento ordinario dei CPI nella fase di accoglienza e presa in carico dell'utente, con la sua relativa profilatura e definizione del percorso individuale, nonché al complesso di adempimenti previsti dalla normativa. Gli unici elementi di criticità – di poco rilievo peraltro – riguardano l'incidenza della carenza di personale in alcune strutture sulle attività di "inserimento/aggiornamento dati nei sistemi informativi" e di "profiling dell'utente" (in quest'ultimo caso congiuntamente alla carenza di professionalità adeguate).

**Tabella 16 – Criticità relative alle attività che compongono il servizio di Accoglienza e prima informazione e Orientamento di I livello (I profilo)**

SERVIZI I PROFILO	A	B	C
Accoglienza e prima informazione			
Cura dell'accoglienza dell'utente			
Espletamento di pratiche amministrative			
Inserimento e/o aggiornamento dei dati relativi all'utente nei sistemi informativi			
Rilascio informazioni sui servizi offerti			
Aggiornamento delle bacheche informative (fisiche e virtuali)			
Totale servizio (in %)	100	0	0
Orientamento di I livello			
Individuazione dei fabbisogni dell'utente			
Profiling dell'utente			
Presentazione delle opportunità formative e professionali			
Supporto alla stesura del curriculum vitae dell'utente			
Indirizzamento dell'utente al servizio specializzato			
Definizione del patto di servizio			
Totale servizio (in %)	100	0	0

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

<sup>7</sup> Si veda nel paragrafo precedente cosa si intende per scarto minimo, medio e massimo e per grado di omogeneità del servizio sul territorio.



Più articolata l'analisi relativa ai servizi del secondo profilo, come mostra la tabella 17. Le attività dei servizi che ricadono nel secondo profilo si contraddistinguono per una crescente variabilità della distribuzione delle criticità in corrispondenza di alcune attività, che raggiunge livelli molto elevati in particolare nelle azioni di "Identificazione e certificazione delle competenze" (*Orientamento di II livello*), "Individuazione dei fabbisogni dell'impresa" e "Gestione dei colloqui di preselezione/selezione" (*Servizi all'impresa*).

**Tabella 17 – Criticità relative alle attività che compongono il servizio di orientamento di II livello e Servizi all'impresa (II profilo)**

SERVIZI II PROFILO	A	B	C
<b>Orientamento di II livello e bilancio delle competenze</b>			
Progettazione percorsi/consulenza orientativa			
Ricostruzione della storia socio-professionale della persona			
Identificazione e certificazione delle competenze			
Supporto all'utente nell'acquisizione di informazioni sulle opportunità professionali, lavorative e formative			
Colloquio e definizione del piano di azione individuale			
Accompagnamento/supporto all'utente nella costruzione di un progetto di sviluppo professionale e patto di servizio			
Totale servizio (in %)	50	33	17
<b>Servizi alle imprese</b>			
Accoglienza e assistenza delle imprese nella ricerca e gestione di informazioni			
Espletamento di pratiche amministrative			
Rilascio informazioni sui servizi offerti			
Individuazione dei fabbisogni dell'impresa			
Supporto alla stesura della richiesta di personale			
Individuazione di candidature idonee (preselezione)			
Gestione dei colloqui di preselezione/selezione			
Reclutamento di figure specializzate e di difficile reperimento			
Totale servizio (in %)	50	25	25

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Nel caso delle attività di identificazione e certificazione delle competenze, l'andamento osservato risente dell'elevata quota di Cpi che non realizzano questo tipo di azione (39,7% del campione considerato) rispetto alle altre che presiedono la filiera del servizio di Orientamento di II livello. Si tratta, infatti, di un'attività di confine tra i sistemi del lavoro e della formazione professionale/istruzione, presente tuttavia in una parte dei sistemi locali che hanno operato in direzione di processi di sempre maggiore integrazione e raccordo operativo, fino a produrre delle vere e proprie contaminazioni dei processi organizzativi e di servizio, visibili nei Cpi sotto forma di azioni come quella osservata. Per ciò che attiene alle attività afferenti ai servizi alle imprese, occorre considerare anzitutto il profilo d'insieme delle azioni che compongono il servizio. In merito alle attività legate alla preselezione *tout court* – tradizionalmente connesse con la funzione collocativa – i Cpi sono in condizione di garantirle pur in presenza di carenza di personale e di software non sempre all'altezza della situazione, puntando sul "mestiere" degli operatori e su schemi organizzativi collaudati, ancorché emergenziali. Quando invece al carico di lavoro ordinario si sommano funzioni fortemente codificate, come la gestione delle pratiche amministrative o, all'opposto, funzioni altamente personalizzate che presuppongono attività preparatorie laboriose complesse e molto specializzate (come nel caso del "Reclutamento di figure specializzate e di difficile reperimento") non è più sufficiente il "mestiere" degli operatori e il peso delle criticità inizia a gravare sul profilo operativo restituito dai Cpi. Quando infine si passa ad attività che richiedono un rapporto continuativo con le utenze, il peso delle criticità diventa elevato e assai diffuso nel territorio. Questo si osserva nei servizi che richiedono un impegno che, potenzialmente, dovrebbe svolgersi a diretto contatto con il territorio, come nel caso della "Individuazione dei fabbisogni delle imprese", ovvero che prevedono la gestione diretta di "Colloqui di preselezione o selezione", assieme o per conto delle aziende. Un crescente incremento dell'incidenza delle criticità, fino ad arrivare ad una marcata e diffusa prevalenza di profili distanti dal "caso ideale", si presenta nelle attività afferenti ai servizi degli ultimi due profili individuati (III e IV). In questo caso si registra infatti la massima variabilità per la maggior parte delle attività osservate

(vedi tabella 18) e, soprattutto per quel che riguarda il quarto profilo, anche lo scostamento massimo tra servizio osservato e potenziale. Tra i servizi che rientrano nel III profilo si osserva anzitutto l'area dell'Accompagnamento al lavoro e dell'Incontro tra domanda e offerta di lavoro, vale a dire l'insieme di azioni complementari a quelle dei servizi alle imprese.

**Tabella 18 – Criticità relative alle attività che compongono i servizi di incontro domanda/offerta, inserimento lavorativo soggetti svantaggiati, rinvio alla formazione professionale e creazione d'impresa (III e IV profilo)**

SERVIZI III PROFILO	A	B	C
<b>Incontro domanda/offerta</b>			
Realizzazione di azioni di prevenzione dei rischi di insuccesso nei momenti di transizione			
Realizzazione di attività laboratoriali sulla ricerca attiva del lavoro			
Realizzazione di interventi di accompagnamento all'inserimento lavorativo			
Accompagnamento e monitoraggio dei percorsi individualizzati di inserimento lavorativo – tutoraggio			
Raccolta dei curricula			
Scouting opportunità lavorative (matching)			
Gestione della banca dati (inserimento e aggiornamento dati)			
Totale servizio (in %)	43	0	57
<b>Inserimento lavorativo soggetti svantaggiati</b>	A	B	C
Analisi del fabbisogno di persone in situazione di svantaggio			
Valutazione del potenziale professionale dell'utente			
Supporto alla stesura del curriculum vitae dell'utente			
Selezione e presentazione delle opportunità lavorative esistenti			
Supporto all'inserimento e re-inserimento lavorativo e di tutoraggio			
Accompagnamento (dell'utente e dell'azienda) nel percorso di inserimento e re-inserimento			
Totale servizio (in %)	33	17	50
<b>SERVIZI IV PROFILO</b>	A	B	C
<b>Rinvio alla FP</b>			
Identificazione delle caratteristiche degli apprendimenti pregressi (comunque acquisiti)			
Identificazione delle motivazioni e delle aspettative nei confronti dell'intervento formativo			
Valutazione della coerenza della dotazione di competenze con le caratteristiche dell'intervento formativo			
Individuazione dei criteri e definizione degli strumenti per l'accertamento dei crediti formativi			
Valutazione e riconoscimento di crediti formativi			
Individuazione di fabbisogni specifici per l'individualizzazione e la personalizzazione del percorso			
Predisposizione di un Progetto formativo			
Totale servizio (in %)	0	0	100
<b>Assistenza alla creazione d'impresa/lavoro autonomo/autoimprenditorialità</b>			
Assistenza personalizzata per la definizione del piano di creazione di impresa/lavoro autonomo			
Valutazione delle caratteristiche del candidato e del progetto			
Indirizzamento del candidato a spazi e occasioni di incontro e lavoro congiunto (es. coworking)			
Indirizzamento dei candidati verso strumenti di finanza agevolata a sostegno dell'imprenditorialità			
Attivazione di servizi integrativi di accompagnamento (es. mentoring, counselling e coaching)			
Analisi e verifica delle difficoltà incontrate dal neo imprenditore/lavoratore autonomo			
Indirizzamento del neo imprenditore / lavoratore autonomo a servizi di accompagnamento specifici			
Realizzazione di azioni volte all'incontro domanda offerta di formazione			
Totale servizio (in %)	0	0	100

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Tenuto conto dei contorni organizzativi dei Cpi – sottodimensionamento degli organici, conseguente gestione emergenziale del quotidiano con parziale possibilità di specializzare le singole funzioni e valorizzare le competenze più elevate – le attività relative a questa area funzionale alimentano il bacino delle candidature a disposizione dei Cpi, sul quale si innesta gran parte dei servizi alle imprese diversi da quelli meramente informativi e adempimentali: non stupirà osservare che se da un lato gran parte dell'attività di mediazione a favore delle imprese si svolge

mediante la mera preselezione, da un altro lato, gran parte delle attività di Accompagnamento al lavoro ruota attorno alla raccolta dei cv, al loro inserimento e aggiornamento nelle banche dati ed infine nella loro consultazione (scouting opportunità lavorative). Al di là di queste azioni di base, al di sotto delle quali non è possibile configurare la presenza organizzativa di un servizio di matching, il peso delle criticità conosce un progressivo incremento. In corrispondenza di attività a più diretto contatto con l'analisi delle utenze – come l'elaborazione di piani personalizzati, l'attivazione di azioni a sostegno delle candidature, la mediazione con i fabbisogni manifestati dalle aziende – soltanto una porzione non maggioritaria del campione osservato è in condizione di operare efficacemente: il grosso dei Cpi appare in forte affanno, ancor più che rispetto al gruppo di funzioni precedente, ed una porzione compresa tra il 30% e il 52% risulta non attivare questo set specifico di azioni, attualmente fuori dalla portata delle proprie capacità operative e funzionali<sup>8</sup>. Tale condizione generale si riflette nell'erogazione di servizi per utenze specifiche, ancor più se caratterizzate da una forte componente di svantaggio e di marginalizzazione nel mercato del lavoro. Nel complesso, le azioni legate all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati replicano i profili gravati da un forte condizionamento delle criticità, con la sola eccezione delle funzioni a carattere minimalista, vale a dire compatibili con i vincoli organizzativi dei Cpi (Supporto alla stesura dei CV, selezione e presentazione delle opportunità lavorative).

Per le aree funzionali relative al IV profilo, infine, la combinazione tra una modesta omogeneità di attivazione sul territorio e un consistente scostamento tra servizio osservato e servizio potenziale può considerarsi come l'effetto di almeno due elementi. Il primo è rappresentato dal contenuto altamente specialistico delle attività considerate e, per quanto riguarda il Rinvio alla Formazione Professionale, dal considerare attività che possono collocarsi nel punto di snodo di sistemi complementari (lavoro e formazione professionale), sia in termini organizzativi che operativi. Non necessariamente, e veniamo al secondo elemento, la realizzazione di tali servizi può risultare compatibile con gli attuali assetti operativi dei Cpi per i motivi già spiegati, e ciò comporta il fatto che le Regioni possano aver previsto, anche in chiave surrogatoria, un diverso *layout* organizzativo degli stessi, coinvolgendo altri soggetti (associazioni di categoria, bilateralità etc. nel caso degli incentivi; settore formazione nel caso del Rinvio alla Formazione Professionale), comunque coinvolti nel presidio delle filiere considerate. Questo potrebbe riverberarsi sui Cpi osservati nella direzione di elevati tassi di mancata attivazione.

### **2.2.10 Sportelli specifici per l'erogazione di servizi mirati**

Le attività dei Cpi, in alcuni casi, trovano un loro rafforzamento attraverso la costruzione di appositi sportelli dedicati. Tale attività può derivare dall'implementazione di policy regionali o nazionali (come ad esempio quelle legate al programma Garanzia Giovani) che, per caratteristiche di processo o specificità dall'utenza trattata si avvalgono di spazi e strumentazioni specifiche.

In altri casi si tratta, invece, di un'estensione di uno o più servizi normalmente erogati che, per venire incontro a specifiche necessità dell'utenza, portano all'attivazione di uno sportello dedicato.

Sono 180 i Centri per l'impiego che hanno segnalato uno sportello attivo, per un totale complessivo di 374 sportelli, in gran parte (71,1%) gestiti facendo ricorso esclusivamente a personale interno del Cpi stesso. Non mancano però regioni nelle quali il supporto di personale terzo diventa determinante: ciò è maggiormente evidente per il complesso degli sportelli operativi nell'Italia Centrale, che solo nel 43,4% dei casi vengono gestiti con operatori del Cpi, mentre nel 20,5% dei casi il personale è esclusivamente esterno e per il restante 36,1% l'operatività è garantita da una collaborazione tra personale interno ed esterno al Centro per l'impiego.

Le tipologie e le denominazioni degli sportelli presentano forti diversità nei contesti regionali e provinciali. Si è provveduto quindi, per quanto possibile, a una loro ricodifica ricorrendo, oltre che alla denominazione, al target di riferimento e alla breve descrizione richiesta in fase di rilevazione.

Da tale riclassificazione emerge che due sportelli su dieci sono destinati all'utenza giovanile, con una netta predominanza di quelli attivati nell'ambito del programma Garanzia Giovani (si tratta di 63 sportelli, pari all'80% del totale di quelli destinati all'utenza giovanile), e una presenza territoriale particolarmente rilevante nell'Italia Centrale e Meridionale, dove appartengono a tale tipologia rispettivamente il 32,5% e il 20,1% del totale degli sportelli attivati.

---

<sup>8</sup> È interessante una lettura incrociata di questi dati con quelli riportati nel paragrafo 2.2.5 laddove si parla delle principali richieste ai Cpi che provengono dalle imprese. Non è un caso infatti che il servizio entra in difficoltà e accusa sofferenza di personale e di professionalità in corrispondenza di quelle che, oltre ad essere le funzioni più complesse da portare avanti (preselezione, rilascio informazioni sulla normativa vigente ecc.), sono anche le più richieste da parte delle imprese.

**Tabella 19 – Sportelli attivi nei 180 CPI per tipologia. Valori assoluti e percentuali**

Denominazione	VA	%
Sportello giovani	75	20,1
Sportello per stranieri	61	16,3
Ufficio collocamento mirato	61	16,3
Sportello per percettori o ex percettori di ammortizzatori sociali/mobilità	25	6,7
Sportello per soggetti svantaggiati/categorie protette	20	5,3
Servizio Eures	18	4,8
Servizio tutela diritto dovere istruzione	17	4,5
Sportello assistenti familiari	16	4,3
Donne e pari opportunità	14	3,7
Sportello tirocini/stage	14	3,7
Accoglienza/amministrazione	13	3,5
Sportello Orientamento	11	2,9
Altro	29	7,8
<b>Totale sportelli</b>	<b>374</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Assai diffusi, inoltre, sono gli sportelli dedicati al collocamento mirato, che erogano quindi servizi direttamente connessi all’inserimento e all’accompagnamento lavorativo delle persone con disabilità e che offrono consulenza alle imprese soggette all’istituto delle assunzioni obbligatorie. Se si considerano anche le gli sportelli destinati alle cosiddette fasce deboli e ai soggetti svantaggiati<sup>9</sup> (assi meno numerosi) complessivamente i servizi che vedono direttamente interessate le categorie di utenza più deboli raggiungono il 21,6%.

Su percentuali simili si attestano anche i servizi a sportello espressamente dedicati all’utenza straniera, con attività che spaziano dall’assistenza giuridico amministrativa, ad azioni più complesse di orientamento e sostegno alla ricerca di lavoro, spesso accompagnate dal supporto di mediatori linguistici e/o culturali. Si tratta, nel complesso, di 61 sportelli (16,3%) cui si affiancano i cosiddetti sportelli di “assistenti familiari” (4,3%). Si tratta, in quest’ultimo caso, di attività essenzialmente dedicate all’incrocio tra domanda e offerta di lavoro per l’assistenza domiciliare o al lavoro domestico. Un servizio quindi non espressamente rivolto ad un’utenza immigrata, ma che vede la componente dell’offerta di lavoro straniera particolarmente presente in tale tipologia di mercato.

I restanti sportelli presentano tutti incidenze ampiamente inferiori al 10% e spesso legati ad iniziative di policy regionali. Sembra qui opportuno, da un lato segnalare la presenza, per quanto esigua, di sportelli destinate all’utenza femminile e alle pari opportunità e, dall’altra, la quasi totale assenza di servizi a sportello dedicati all’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro e alle imprese (con una numerosità per entrambi i servizi pari a 7 sportelli).

## 2.3 La carenza di competenze

Per la prima volta all’interno del monitoraggio si cerca di dare una lettura trasversale anche al panorama delle competenze dei Servizi per l’Impiego. Questo di per sé rappresenta un fattore importante, sia perché inaugura un campo di analisi inedito e al contempo strategico per un reale ed efficace rafforzamento e ammodernamento dei Cpi, sia perché l’indagine ha saputo interpretare questa sfida con scelte metodologiche innovative. La decisione di adottare come unità di rilevazione i processi (Aree funzionali) e le attività di lavoro invece delle competenze si dimostra una scelta metodologica sicuramente più produttiva, nella misura in cui gli intervistati si misurano con un oggetto più prossimo al proprio vissuto professionale. In questo modo si riduce il rischio distorsivo che si nasconde nel porre domande agli intervistati in relazione a un oggetto tradizionalmente di difficile comprensione e uso comune qual è la competenza.

Questa prima rassegna non pretende di tracciare una lettura esaustiva di un ambito di indagine, quello delle competenze, particolarmente complesso e soggetto a una variegata pluralità di piani di analisi e interpretazione delle evidenze emerse dalla rilevazione. Non di meno tuttavia sono trascurabili i primi risultati emersi che forniscono un primo quadro di insieme molto chiaro. Dall’analisi della distribuzione delle carenze di competenze percepite nei diversi ambiti di attività emerge, innanzitutto, che l’indagine dei fabbisogni di competenza nei sistemi organizzativi complessi richiede un approccio sistemico in cui agiscono, interagiscono e retroagiscono diversi fattori quali, al minimo, quello strutturale, quello organizzativo e di sistema, quello territoriale e socio-economico nel suo complesso. Da questo emerge che un universo di indagine così articolato, per fornire elementi predicativi utili alla

<sup>9</sup> In tale categoria rientrano servizi che coinvolgono tipologie di utenza molto varie. Si va da sportelli destinati a detenuti o ex detenuti, a quelli dedicati a famiglie che si trovano ad affrontare periodi di difficoltà economiche particolarmente gravi.

messa in campo di interventi mirati di rafforzamento delle competenze degli operatori, richiede un livello di indagine approfondito, che si rinvia ad altra sede, pena il rischio di mettere in atto interventi di formazione generici e di scarso impatto rispetto alle reali esigenze.

Come riporta la nota metodologica al presente capitolo, il tema delle competenze degli operatori è stato affrontato riferendoci al processo tecnico e istituzionale in corso di costruzione del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze in attuazione del D.lgs. 13/2013 che prevede la realizzazione del Repertorio nazionale delle qualificazioni attraverso la correlazione e la progressiva standardizzazione delle qualificazioni presenti nei diversi Repertori di qualificazioni in uso, a partire da quelle regionali.

Tale processo si realizza attraverso l'infrastruttura tecnica e metodologica dell'*Atlante Lavoro* che costituisce il criterio ordinatore di classificazione basato sulla descrizione dei contenuti del lavoro, attraverso una sequenza che riproduce la filiera di processo della produzione di beni e servizi, secondo il modello teorizzato da M. Porter della catena del valore<sup>10</sup>.

Utilizzando, quindi, l'esperienza dell'*Atlante*, al fine di identificare le competenze utili agli operatori dei Cpi, è stato utilizzato quanto previsto dal processo denominato "*Servizi per il lavoro, apprendimento e formazione professionale*", le cui *Aree di attività* che si sovrappongono totalmente ai servizi erogati dai Servizi per il lavoro (dichiarati nei diversi Masterplan regionali, nelle DdGR e negli ultimi decreti attuativi del *Jobs Act* che hanno ridefinito i servizi erogabili dai Cpi).

In tal modo la filiera del processo di produzione dei servizi per il lavoro viene rappresentata secondo una sequenza che procede attraverso diverse macrofasi di lavorazione, quali l'accoglienza, la registrazione, la profilazione dei servizi e l'erogazione dei servizi, secondo lo schema di seguito riportato:

**Figura 5 – Sequenze delle Aree funzionali dei Servizi per il lavoro**



Fonte: Anpal, elaborazione grafica a cura della Struttura 2 Monitoraggio e valutazione della formazione professionale e del Fondo Sociale europeo

La lettura delle competenze necessarie all'erogazione dei servizi dei Cpi è stata veicolata attraverso la rilevazione di criticità legate alle competenze del personale o più genericamente al personale (intendendo sia gap numerici che professionali).<sup>11</sup>

La tabella 20 prende a riferimento le prime 10 attività risultate più critiche in ordine alla mancanza di competenze e alla carenza di personale.

<sup>10</sup> M. Porter, *Il vantaggio competitivo*, Edizioni Comunità, Milano, 1987.

<sup>11</sup> Nella rilevazione campionaria la domanda ai responsabili dei Cpi chiedeva di rilevare, per ciascuna attività realizzata, la presenza di criticità legate alla competenza del personale. Nella rilevazione censuaria, invece, la domanda rilevava una globale criticità legata al personale. Ciò ha obbligato a considerare le due fonti dati come distinte, presentando i dati in tabella in maniera differenziata.

**Tabella 20 – Attività a maggiore criticità di competenze e personale (v.a.)**

Attività	Aree funzionali	Carenza Competenze	Carenza Personale	Carenza Competenze/ Personale
<b>Costruzione progetto sviluppo professionale e Patto di servizio</b>	Orientamento II livello	90	72	150
<b>Progettazione percorsi/consulenza orientativa</b>	Orientamento II livello	88	65	138
<b>Realizzazione di interventi di accompagnamento all'inserimento lavorativo</b>	Incontro domanda/offerta	70	65	126
<b>Tutoraggio</b>	Incontro domanda/offerta	70	67	125
<b>Definizione PAI</b>	Orientamento II livello	67	70	124
<b>Individuazione dei fabbisogni</b>	Orientamento I livello	61	71	121
<b>Matching</b>	Incontro domanda offerta	59	69	119
<b>Analisi del fabbisogno</b>	Inserimento soggetti svantaggiati	66	66	119
<b>Supporto informazioni opportunità professionali, lavoro e formazione</b>	Orientamento II livello	63	64	116
<b>Ricostruzione storia socio-professionale</b>	Orientamento II livello	58	62	111

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Analizzando i dati per aree funzionali, l'*Orientamento di II livello* mostra particolari criticità andando a rappresentare un vero e proprio collo di bottiglia sia rispetto alla filiera di processo di erogazione dei servizi sia rispetto alle criticità di competenza percepite dagli intervistati (tabella 21).

Rispetto ai dati riferiti alle singole attività di cui si compone l'area, infatti, il 20,7% dei Cpi in campionaria e il 34,6% in censuaria dichiara criticità rispetto alle professionalità per la *Costruzione del progetto professionale e del Patto di servizio*, mentre l'82,3% rileva carenza di personale; il 27,2% in campionaria e 31,3% in censuaria dei Cpi dichiara di avere carenze di professionalità per la *progettazione di percorsi e consulenza orientativa* mentre il 78,3% dichiara carenze di personale; il 22,6% (in campionaria) e il 23,1% (in censuaria) dichiara criticità rispetto alla professionalità per la *Definizione del Patto di servizio*, mentre l'83,3% evidenzia carenze di personale; il 19% (in campionaria) e il 23,1% (in censuaria) evidenzia criticità rispetto alla professionalità e l'81% rispetto alla carenza di personale per il *Supporto all'acquisizione di informazioni sulle opportunità professionali, lavorative e formative*; infine, nel 15% dei Cpi in campionaria e nel 22,1% con il 77,5% dei Cpi che evidenzia mancanza di personale per la *Ricostruzione della storia socio-professionale* della persona.

Segue nell'ordine di criticità l'area funzionale dell'*Accompagnamento incontro Domanda/Offerta* in cui rientrano le attività di *Realizzazione di interventi di accompagnamento e inserimento lavorativo* con il 18,4% in campionaria e il 26,9% in censuaria per le criticità nella professionalità e l'85% di criticità per la mancanza di personale; il *Tutoraggio* e il *Matching* (inteso come lo scouting di opportunità lavorative) mostrano criticità di professionalità nel 16,6% dei Cpi in campionaria e 22,6% in censuaria mentre 85,9% lamenta mancanza di personale.

Infine per l'attività di *Individuazione del fabbisogno* nell'area funzionale di Orientamento di I livello il 18,1% dei Cpi in campionaria e il 21,2% in censuaria evidenziano criticità nella professionalità mentre il 75,5% in carenza di personale; mentre per l'attività di *Analisi del fabbisogno* nell'Area funzionale dell'*Inserimento lavorativo* dei soggetti svantaggiati (L. 68/99) il 9,5% in campionaria e il 23,2% in censuaria indicano mancanza di professionalità, mentre il 34,9% indica mancanza di personale.

Rispetto a tali dati, l'analisi evidenzia che tra le attività che i Cpi segnalano essere svolte con maggiore criticità emergono con chiarezza quelle funzioni che si pongono subito a ridosso dell'accoglienza e registrazione dell'utente. L'*alert* delle criticità si accende con il passaggio dalle funzioni più tipicamente amministrative e informative a quelle di presa in carico e successiva erogazione dei servizi, quali l'*Orientamento di II Livello* e l'*Accompagnamento al lavoro*. La funzione, in particolare, che mostra più criticità rispetto alle altre, è proprio quella dell'*Orientamento di II livello* ossia quella che eroga il servizio di messa in trasparenza del percorso professionale del cittadino che si rivolge ai Cpi. Parallelamente, queste funzioni sono in realtà, come ha illustrato la tabella 18, quelle maggiormente realizzate con un tasso di attivazione rispettivamente del 92,4% per l'*Orientamento di II livello* e del 97,7% per l'*Accompagnamento al lavoro*. L'analisi sembra quindi volerci dire che le maggiori carenze di professionalità vengano avvertite dagli operatori dei Cpi soprattutto in quei servizi dove c'è maggiore attivazione e che costituiscono la componente di servizio più tradizionale che i Cpi ereditano dagli uffici di collocamento.

**Tabella 21 – Attività a maggiore criticità di competenze e personale – dettaglio per le due componenti della rilevazione (v.a. e %)**

RILEVAZIONE CAMPIONARIA (189 Cpi)			RILEVAZIONE CENSUARIA (208 Cpi)	
	Carenza professionalità	Carenza personale	Aree di Attività	Criticità professionali (numerica e/o di competenze)
Orientamento I				
VA	17	71	Individuazione dei fabbisogni dell'utente	44
%	18,1	75,5		21,2
Orientamento II				
VA	23	65	Progettazione percorsi/consulenza orientativa	65
%	27,7	78,3		31,3
VA	12	62	Ricostruzione della storia socio-professionale della persona	46
%	15,0	77,5		22,1
VA	15	64	Supporto all'utente nell'acquisizione di informazioni sulle opportunità professionali, lavorative e formative	48
%	19,0	81,0		23,1
VA	19	70	Colloquio e definizione del piano di azione individuale	48
%	22,6	83,3		23,1
VA	18	72	Accompagnamento e supporto all'utente nella costruzione di un progetto di sviluppo professionale e relativo piano di azione	72
%	20,7	82,8		34,6
Incontro Domanda/Offerta				
VA	14	65	Realizzazione di interventi di accompagnamento all'inserimento lavorativo	56
%	18,4	85,5		26,9
VA	16	67	Accompagnamento e monitoraggio dei percorsi individualizzati di inserimento lavorativo – tutoraggio	54
%	20,5	85,9		26,0
VA	12	69	Scouting opportunità lavorative (matching)	47
%	14,6	84,1		22,6
Servizi di inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati (anche l.68)				
VA	18	66	Attività Analisi del fabbisogno di persone in situazione di svantaggio	48
%	9,5	34,9		23,2

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Traducendo in termini di competenze le attività di *Orientamento di II livello* quali riferimenti di rinvio ad una analisi di secondo livello troviamo: il progettare interventi consulenziali individuali e di gruppo, il ricostruire il patrimonio di competenze della persona e l'accompagnare le persone nella costruzione del progetto professionale supportandole nel processo di ricerca, auto-consultazione e lettura critica delle informazioni, l'elaborare la documentazione per il monitoraggio e la valutazione del servizio di consulenza orientativa, avendo cura di redigere ed archiviare una scheda di sintesi descrittiva per ogni singolo percorso di consulenza realizzato.

Parimenti, per quanto riguarda le competenze tipiche dell'area funzionale *Accompagnamento al lavoro e Incontro Domanda/Offerta*, gli operatori dei Cpi devono saper monitorare le fasi di passaggio tra cicli di studio, indirizzi diversi, canali formativi differenti, provvedendo alla raccolta delle informazioni utili per l'identificazione di eventuali situazioni di disagio da prevenire; realizzare azioni finalizzate alla prevenzione del disagio nelle fasi di transizione scuola-formazione e formazione-lavoro, promuovendo laboratori di gruppo e iniziative di incontro scuola-famiglia-servizi-imprese; progettare percorsi personalizzati finalizzati al recupero di soggetti che vivono esperienze difficili e critiche nel loro percorso formativo e/o di inserimento lavorativo, programmando, sulla base dei dati di monitoraggio, interventi dedicati; attivare interventi di accompagnamento all'inserimento lavorativo e piani individualizzati a favore di soggetti svantaggiati, svolgendo azioni di tutoring e di monitoraggio nei momenti di transizione e favorendo il processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Questa prima analisi evidenzia, dunque, come la percezione delle carenze di competenze e personale vadano a concentrarsi soprattutto nelle funzioni di avvio del servizio da parte dei Cpi e meno nelle funzioni successive e/o più complesse come quelle della personalizzazione degli interventi formativi o di avvio all'imprenditorialità o dei servizi alle imprese. Su queste ultime la percezione di criticità risulta minima e questo potrebbe dipendere da



diversi motivi: in alcuni contesti regionali, ad esempio, queste funzioni vengono attribuite e svolte da altri organi/enti sul territorio; si pensi agli incubatori d'impresa che si occupano dell'assistenza alla creazione d'impresa/autoimprenditorialità che presenta infatti il tasso di attivazione più basso, con il 59,6% dei Cpi.

In altri casi invece la scarsa percezione di criticità si correla ad un più basso livello di attivazione. Come già discusso nei paragrafi precedenti, la percezione delle criticità nell'erogazione di servizi è correlata al grado di attivazione e alla domanda di servizio da parte dell'utenza. Nei servizi identificati come "core", legati alla "presa in carico" dell'utenza (quindi con una domanda di servizio elevata, legata alla normativa delle politiche attive) la percezione di una criticità è sicuramente più chiara e decisa. In altri ambiti di servizio meno attivati o comunque con una domanda di servizio più contenuta, la percezione di criticità è meno forte e non necessariamente espressione di una situazione efficiente.

Ad esempio questo è il caso di alcune attività proprie dell'area funzionale del Rinvio alla Formazione Professionale, che presenta un tasso di attivazione del servizio pari al 65,4% dei Cpi e parallelamente restituisce uno scarso livello di mancanza di competenze e di carenza di personale: le attività risultano infatti in fondo alla classifica. Se prendiamo ad esempio, l'attività di valutazione e riconoscimento dei crediti formativi, questa è attivata solamente nel 13,1% dei Cpi con un posizionamento nel fondo della classifica (51° su 53 attività) con un tasso di carenza di professionalità dell'1,6% in campionaria e del 13,5% in censuaria, e del 9,5% di carenza del personale.

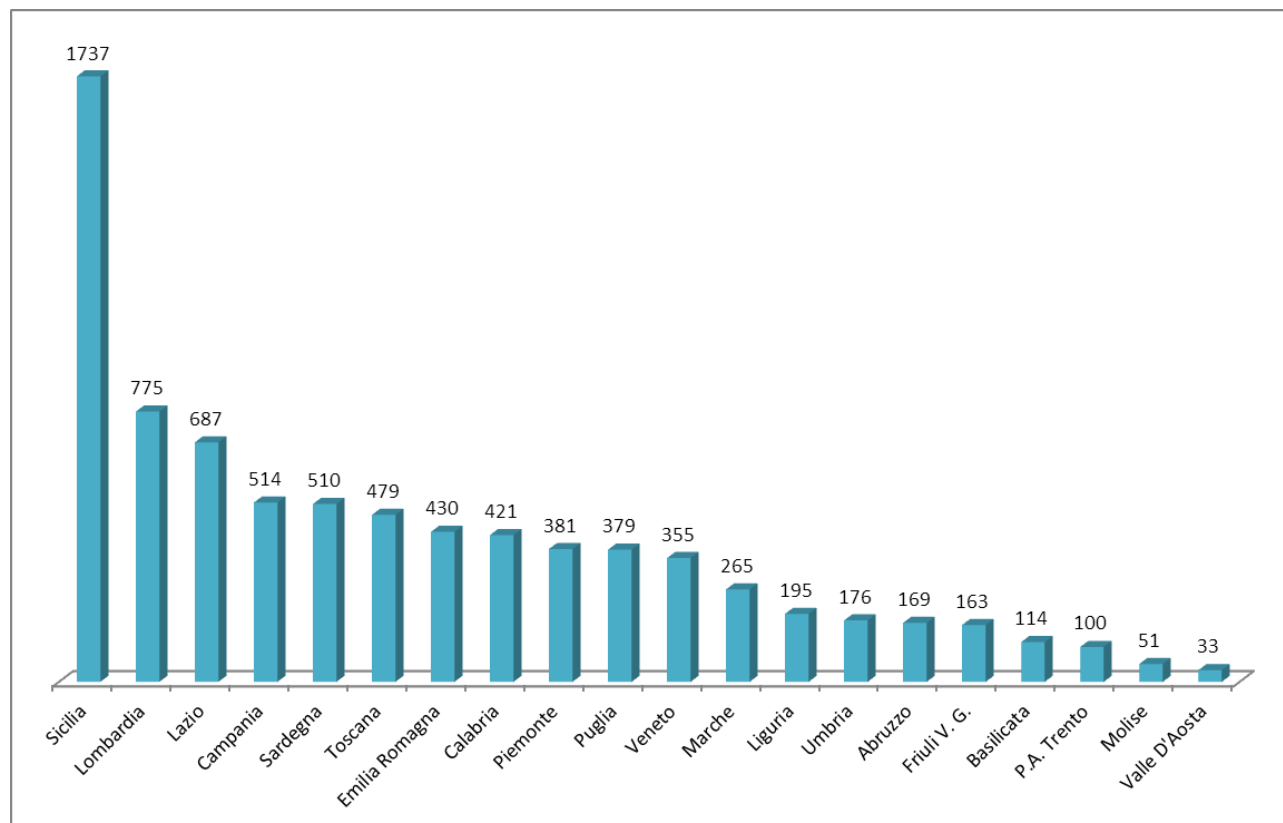
In generale, da questa prima analisi emerge, chiaramente e in modo ancor più evidente nel caso delle aree di servizio più critiche, che piani di azione di rafforzamento delle competenze nei Cpi necessitano di un approccio sistemico capace di tenere insieme sia le misure di incremento del personale sia gli interventi di accrescimento delle competenze in una logica del tutto funzionale a specifici piani di analisi e di adeguamento strutturale, strumentale e organizzativo dei singoli Cpi in funzione del proprio contesto territoriale di riferimento.



### 3 Gli operatori dei centri per l'impiego

Il capitolo intende fotografare la situazione del personale occupato presso i Centri per l'impiego alla data del 31 dicembre 2016. A tale data le Regioni/Agenzie regionali stanno gradualmente adeguandosi ad un sistema nazionale unitario, e 15 hanno sottoscritto le convenzioni con il Ministero del Lavoro<sup>12</sup>, che dettano risorse e regole per il passaggio definitivo del personale alle Regioni/Agenzie regionali. I dati analizzati in questo capitolo sono tratti da diverse fonti: il Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro, che raccoglie i dati relativi al proprio personale caricati direttamente dai Centri per l'impiego, e il Monitoraggio, che ha permesso un affondo su dimensioni inerenti la distribuzione di personale che opera nei diversi servizi.

Figura 6 – Numero di dipendenti per regione (Dati al 31/12/2016)



Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Nel complesso dei Cpi, eccetto la PA di Bolzano, risultano essere operative 7.934 unità di personale. La regione con il maggior numero di dipendenti è la Sicilia (1.737 operatori), che raccoglie poco meno del 22% del totale del personale operativo presso i Cpi. Seguono, per numerosità, Lombardia, Lazio, Campania, Sardegna e Toscana. Si tratta in gran parte di personale direttamente incardinato negli enti territoriali da cui organizzativamente dipendono i Cpi (Regioni, Agenzie regionali, Enti di aria vasta, Province) e solo in minima parte afferente a soggetti esterni che supportano i Centri stessi. In particolare, il personale esterno in staff ai Cpi ammonta a 223 unità (poco meno del 3% del totale) e riguarda, principalmente, le sedi del Lazio e della Toscana. Inoltre, la quota di personale che opera, parzialmente o totalmente, in front office è particolarmente elevata, con una media nazionale che si attesta all'83,5%.

<sup>12</sup> Abruzzo, Marche, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto.

**Tabella 22 – Numero di operatori dei Centri per l'impiego per Regione modalità di lavoro e tipologia di ente di appartenenza. Valori assoluti e percentuali**

Regione	Totale operatori	Di cui in front office (%) (*)	Di cui esterni (%) (**)
Abruzzo	169	88,2	-
Basilicata	114	93,0	-
Calabria	421	82,7	-
Campania	514	86,2	-
Emilia-Romagna	430	80,9	-
Friuli-Venezia Giulia	163	92,0	0,6
Lazio	687	84,6	19,2
Liguria	195	100,0	-
Lombardia	775	78,5	1,9
Marche	265	89,8	-
Molise	51	82,4	-
P.A. Trento	100	95,0	-
P.A. Bolzano	-	-	-
Piemonte	381	94,5	-
Puglia	379	92,1	3,4
Sardegna (***)	510	100,0	-
Sicilia	1.737	72,4	0,2
Toscana	479	76,2	12,1
Umbria	176	75,0	-
Valle D'Aosta	33	75,8	-
Veneto	355	90,4	-
ITALIA	7.934	83,5	2,8

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

(\*) Il dato si riferisce agli operatori che lavorano parzialmente o totalmente in front-office

(\*\*) dipendenti da Società in appalto, Società in house, Società in mano pubblica o Società mista

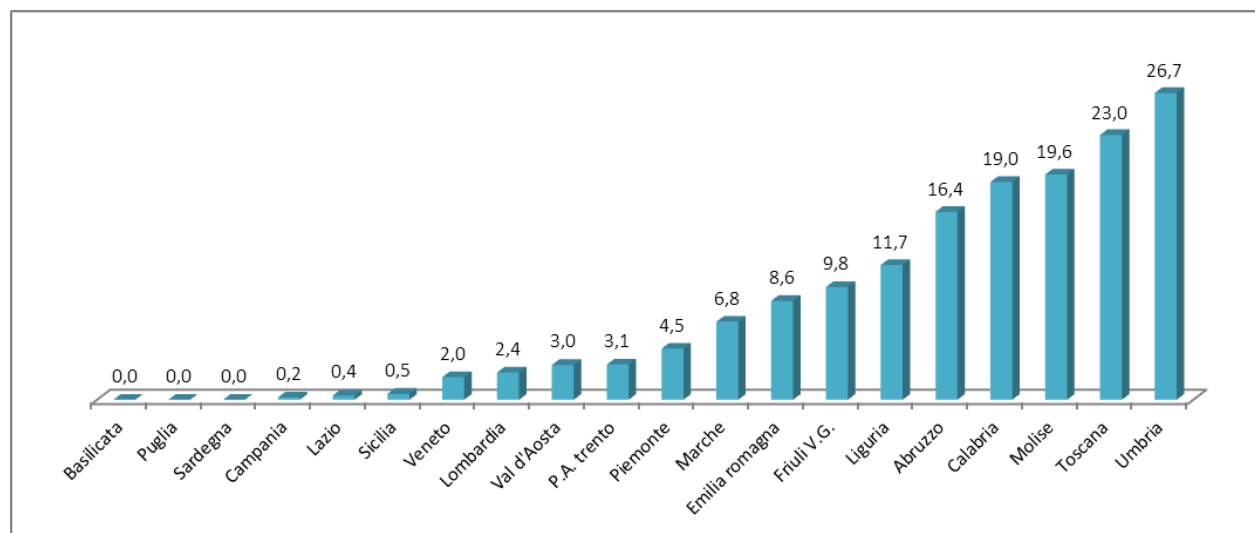
(\*\*\*) dati all'8/2/2017

Il personale dei Cpi è quasi esclusivamente di ruolo: considerando esclusivamente il personale “interno”, infatti, la componente di operatori con contratti a tempo indeterminato raggiunge il 94%.

Il dato medio nazionale nasconde però una realtà più disomogenea a livello regionale: la regione che detiene il primato del personale temporaneo è l'Umbria, con il 26,7%; a seguire la Toscana (21,3%), il Molise (19,6%), la Calabria (18,8%), l'Abruzzo (17,8%).

Sembra pertanto che le regioni dell'Italia settentrionale ricorrano maggiormente a personale di ruolo rispetto alle regioni del Centro e del Sud Italia. In queste ultime si ricorre pertanto con maggior frequenza ad assunzioni a tempo determinato ed in alcuni casi a contratti di collaborazione e consulenze, come nel caso del Molise, della Liguria, del Friuli-Venezia Giulia e della Toscana.

**Figura 7 – Percentuale di personale “interno” ai Cpi con contratto a termine**



Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Se invece consideriamo il livello d'istruzione degli operatori dei Cpi, il 56% circa ha conseguito un diploma superiore, mentre poco più del 28% detiene un titolo di livello universitario o superiore. Il 12% circa ha un titolo di licenza media: quota, questa, tutt'altro che irrilevante.

Se incrociamo questo dato con quello sulla tipologia di contratto, come da tabella 33, è evidente come a detenere i titoli di studio più alti siano gli operatori con contratti più precari: più del 75% di chi ha sottoscritto "contratti a termine" (ossia contratti a tempo determinato, di collaborazione, di somministrazione o consulenti) possiede un titolo terziario.

**Tabella 23 – Titolo di studio degli operatori dei Cpi per tipologia di contratto (%)**

Tipologia di Contratto	Tempo Indeterminato	Contratti a termine	MR	Totale
<b>Titolo di studio</b>				
Fino alla licenza media	12,8	0	0	12
Fino al diploma	58,2	22,04	56	56,3
Titolo di istruzione terziaria, Laurea, dottorato, post-laurea	26,1	75,12	28	28,7
ND	3,0	2,84	16	3
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

L'utilizzo di contratti più flessibili ha consentito ai Cpi di arruolare personale con competenze maturate grazie a più alti livelli di istruzione. Inoltre, i dati regionali evidenziano come al Nord-est si concentri una quota maggiore di personale con titolo terziario (36,9%).

**Tabella 24 – Livello di istruzione degli operatori dei Cpi per Aree geografiche (%) (Dati al 31/12/2016)**

Titolo di studio	Sud e Isole	Centro	Nord-est	Nord-ovest	Totali
Fino alla licenza media	15,70	9,20	8,60	11,70	11,30
Fino al Diploma	78,10	63,30	62,00	66,50	67,60
Titolo terziario	17,40	35,20	36,90	30,70	30,00
ND	4,40	1,30	1,10	2,90	2,40
<b>Totale complessivo</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

L'incidenza dei titoli più elevati risente anche della distribuzione per età e genere degli operatori dei Cpi. Sono principalmente le donne tra i 31 e 40 anni (28%) ad avere titoli più elevati, ma anche nelle classi d'età fino a 50 anni la percentuale delle laureate è nettamente superiore.

La numerosità degli operatori per area geografica è di 1.384 unità nel Nord-ovest, corrispondente al 17,4% del dato complessivo nazionale, 1.048 unità nel Nord-est, corrispondente al 13,2%, 1.607 nel Centro, corrispondente al 20,3%, 3.895 nel Sud e Isole, corrispondente al 49,1%.

Partendo da questo dato, possiamo realizzare un approfondimento sui carichi di lavoro che gravano sugli operatori dei Cpi. Gli indicatori sono costruiti rapportando il numero degli operatori, di volta in volta, alle persone in cerca di lavoro, alle forze di lavoro potenziali, a chi si è recato presso un Cpi nei 12 mesi precedenti, ai beneficiari della Naspi.

**Tabella 25 – Tipologia di utenza per area geografica**

Area geografica	Persone in cerca [15-64]		Persone in cerca + FL potenziali (2016)		Hanno avuto contatti con un Cpi negli ultimi 12 mesi (2016)		Beneficiari NASPI	
	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%	V.a.	%
<b>Nord-ovest</b>	603.420	20	1.055.748	13,5	538.411	18,9	325.913	21
<b>Nord-est</b>	365.135	12,1	673.371	9,2	487.044	17,1	324.453	20,9
<b>Centro</b>	567.538	18,8	1.035.267	14	597.544	21	291.603	18,8
<b>Sud e Isole</b>	1.475.943	49	3.592.090	63,3	1.226.087	43	610.075	39,3
<b>Totale</b>	3.012.037	100	6.356.037	100	2.849.086	100	1.552.044	100

Fonte: Istat, RCFL 2016

La tabella 26 elenca i 4 indicatori utilizzati per definire i carichi di lavoro. I primi due fanno riferimento al bacino di “utenza potenziale”, poiché secondo la corrente definizione statistica sia le “Persone in cerca di lavoro che le “Forze di lavoro potenziali”<sup>13</sup> non fanno necessariamente ricorso ai servizi dei Cpi.

Gli altri indicatori invece, prendendo in considerazione i “Contatti effettivi con i Cpi negli ultimi 12 mesi” e i “Beneficiari Naspi”, si avvicinano al “bacino reale” di utenza.

**Tabella 26 – Indicatori per carico di lavoro per i diversi bacini di utenza (v.a. utenti per addetto)**

	Persone in cerca per addetto	Persone in cerca + FL potenziali per addetto	Contatti negli ultimi 12 mesi per addetto	Beneficiari Naspi per addetto
<b>Nord-ovest</b>	436	763	389	235
<b>Nord-est</b>	348	643	465	310
<b>Centro</b>	353	644	372	181
<b>Sud e Isole</b>	379	922	315	157
<b>Totale</b>	380	801	359	196

Fonte: ANPAL, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Le regioni del Nord e del Centro subiscono il maggior carico di lavoro, con un numero di contatti per operatore più alto del dato nazionale (in particolare il Nord-est). Considerando invece il bacino di utenza “potenziale”, il Sud affronta una mole di lavoro maggiore, con 922 utenti per addetto (considerando l’insieme delle Persone in cerca e delle Forze Lavoro potenziali). Al fine di stimare e valutare la dotazione organica in capo ai singoli Cpi è pertanto necessario valutare anche la complessità del mercato del lavoro territoriale e non semplicemente il numero di contatti per addetto.

L’indagine campionaria permette di mettere in luce le criticità rilevate dai 189 Cpi in riferimento al proprio personale, considerando sia l’aspetto quantitativo che qualitativo del fabbisogno di professionalità. Dalla tabella 27 vediamo come l’83,5% dei Cpi considera il proprio personale insufficiente. La richiesta media di personale è di 11 unità per Cpi, con leggere variazioni territoriali.

**Tabella 27 – Richiesta personale Cpi per area territoriale**

	% Cpi che considerano il personale insufficiente	N medio di personale richiesto
<b>Nord-ovest</b>	88,6	10
<b>Nord-est</b>	86,0	7
<b>Centro</b>	83,8	12
<b>Sud e Isole</b>	79,5	15
<b>Totale</b>	83,5	11

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

La carenza numerica è quindi indicata dai Cpi come la prima criticità rispetto ai diversi servizi offerti. È l’Orientamento di II livello, seguito dal servizio di Incontro Domanda/Offerta e dal Servizio di Inserimento dei Soggetti svantaggiati a soffrirne maggiormente.

Se consideriamo la distribuzione territoriale, vediamo come, per il Nord, la criticità di personale con la percentuale più alta sia rilevata nel Servizio di Incontro Domanda/Offerta, mentre per il Sud, dopo l’Orientamento di II livello, troviamo il Servizio di Creazione d’impresa, che è peraltro totalmente assente, come ambito di criticità di personale, nel Nord e nel Centro.

La diversa situazione del mercato del lavoro induce ad evidenziare una carenza di personale laddove il servizio è più richiesto dall’utenza dei Cpi.

<sup>13</sup> A causa della complessità di un mercato del lavoro sempre più diversificato, il tasso di disoccupazione potrebbe, difatti, non essere più in grado di individuare tutta la forza lavoro inutilizzata e di offrire un quadro esaustivo dell’andamento del mercato del lavoro. Per questo motivo sono state introdotte dall’Eurostat le Forze di lavoro Potenziali che comprendono gli “Inattivi disponibili a lavorare immediatamente, ma che non cercano attivamente un’occupazione” e “Inattivi che cercano attivamente un’occupazione, ma che sono disponibili a lavorare immediatamente”.

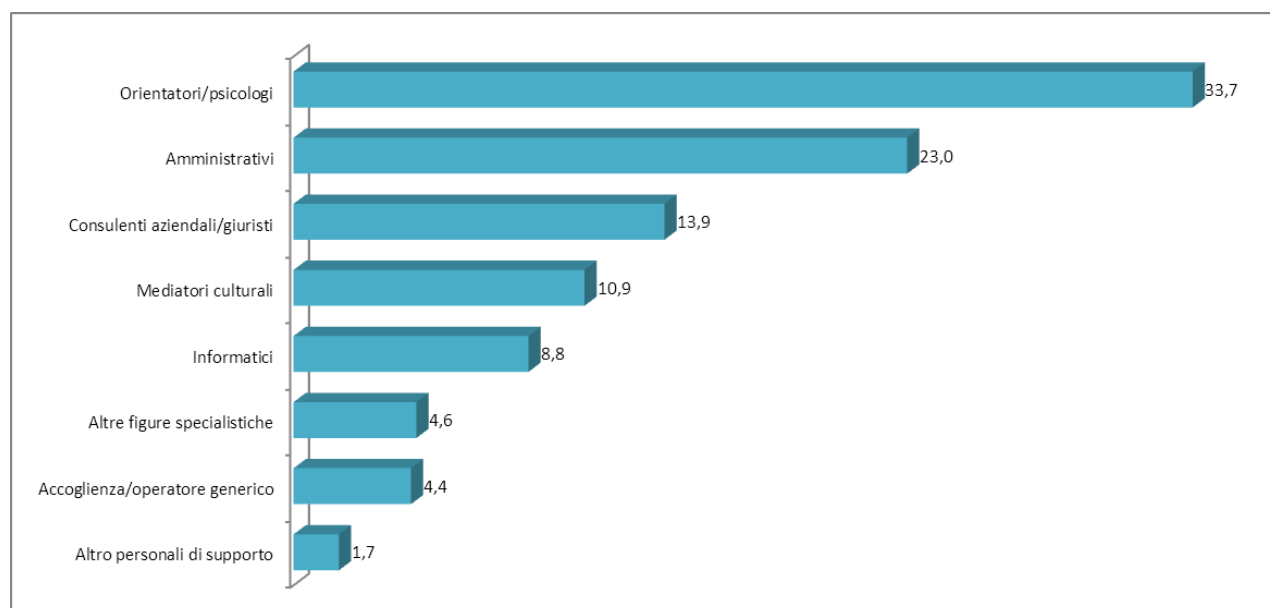
**Tabella 28 – Criticità per servizio offerto indicate dai Cpi (v.a. e %)**

Servizio	Ambito di Criticità	% su Cpi che offrono il servizio	Nord	Centro	Sud e Isole
<b>Orientamento di II livello e Bilancio delle competenze</b>	Personale	55,9	53,5	55,6	58,7
<b>Incontro D/O</b>	Personale	54,4	60,3	47,2	51,5
<b>Servizi di inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati</b>	Personale	53,9	58,3	48,6	51,7
<b>Orientamento di I livello</b>	Personale	50,5	50,0	40,5	56,2
<b>Servizi alle imprese</b>	Personale	50,3	55,1	29,7	56,1
<b>Accompagnamento al lavoro</b>	Personale	49,5	55,8	37,8	48,6
<b>Rinvio alla FP</b>	Personale	38,8	30,0	37,9	51,4
<b>Assistenza alla creazione d'Impresa</b>	Personale	34,6	-	-	56,3
<b>Accompagnamento al lavoro</b>	Software	30,6	-	29,7	44,4
<b>Orientamento di I livello</b>	Software	28,7	-	-	42,5
<b>Incontro D/O</b>	Software	27,2	-	27,8	-
<b>Servizi alle imprese</b>	Software	22,1	19,2	-	-
<b>Orientamento di II livello e Bilancio delle competenze</b>	Professionalità	21,2	19,7	-	-

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Analizzando le tipologie di professionalità mancanti, per quanto la figura dell'operatore amministrativo rappresenti poco più di un quarto delle richieste di personale aggiuntivo, in gran parte dei casi i Cpi lamentano la carenza di figure specialistiche, principalmente orientatori (circa il 40% delle richieste), esperti in consulenza aziendale (circa 13%) e mediatori culturali (10%).

**Figura 8 - Fabbisogni di personale (%)**



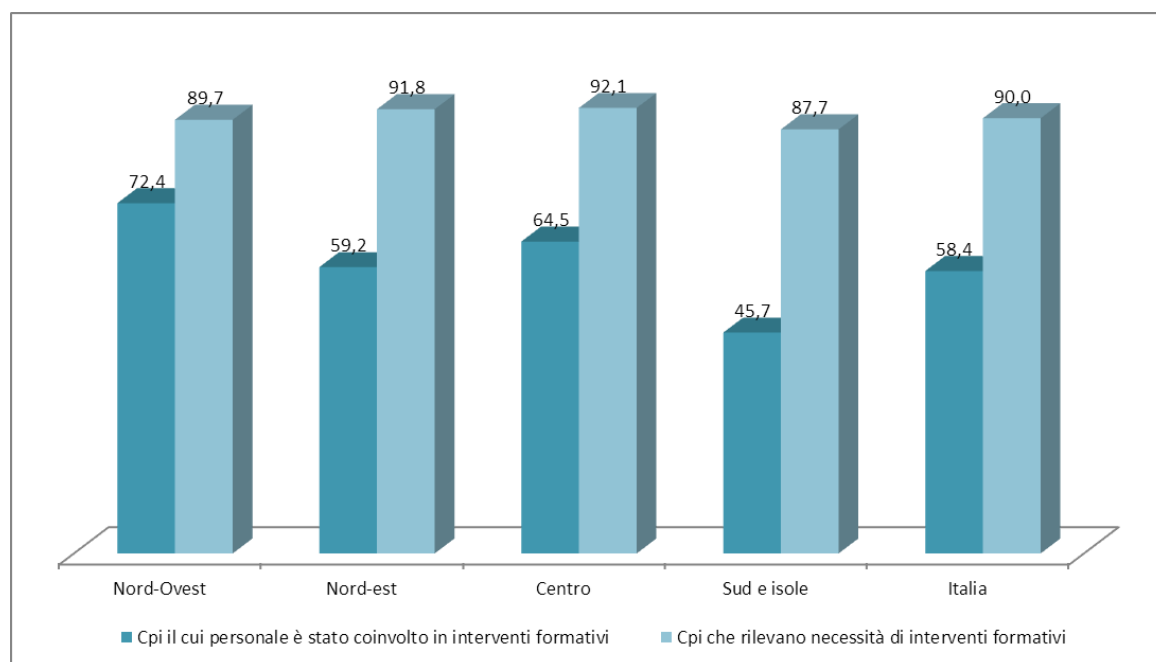
Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Dal confronto di tali informazioni con le criticità legate alle competenze esposte nel capitolo precedente, si evidenzia la coerenza tra la criticità di personale per il Servizio di orientamento di II livello, sia quantitativa che qualitativa, e la richiesta al primo posto di Orientatori/psicologi. Stessa cosa può essere detta del dato che evidenzia i Consulenti aziendali/giuristi e i Mediatori culturali alla terza e alla quarta posizione nella classifica dei fabbisogni di personale. I consulenti aziendali sono figure specialistiche che entrano in gioco nel Servizio alle imprese, quinto per carenza di personale e 18° per mancanza di professionalità. I mediatori culturali entrano in gioco ed in maniera specifica nel Servizio di inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati, indicato al terzo posto per criticità di personale e al 21° per mancanza di professionalità necessarie.

La richiesta di amministrativi, posta al secondo posto tra i fabbisogni di personale, può essere invece motivata dal fatto che tali figure, oltre ad essere trasversali a molti dei servizi offerti, si occupano principalmente degli adempimenti di legge, rientrando pertanto in quei servizi che detengono la più alta percentuale di attivazione.

A fronte delle riconosciute criticità, accanto alla richiesta di personale aggiuntivo, i Cpi hanno espresso anche richieste formative. Il 58% dei Cpi ha visto il proprio personale coinvolto in interventi formativi nel 12 mesi precedenti la rilevazione, con notevoli differenze territoriali: il personale del Nord-est è stato maggiormente coinvolto, sia per numerosità di personale, sia per numero di interventi formativi realizzati (il 56% di tutti gli interventi realizzati). Nonostante ciò, tuttavia, la richiesta di ulteriore formazione è elevata in tutto il territorio nazionale (figura 9).

**Figura 9 – Interventi formativi realizzati e richiesti (%)**



Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

A conferma di quanto già emerso, analizzando le criticità di competenze e di figure professionali, anche le richieste di formazione attengono principalmente ad aggiornamenti giuridici (circa il 28% di tutte le necessità formative – tabella 29), sulle riforme in corso, in particolare il *Jobs Act* e Garanzia Giovani, e le loro ricadute sulle attività dei Cpi e sulle procedure di erogazione dei servizi, ma anche una formazione mirata ad erogare migliori e più aggiornate informazioni agli utenti. Tale richiesta è uniforme in tutto il territorio nazionale, mentre notevoli variazioni si evidenziano in merito alla richiesta di formazione in tema di Orientamento: sono i Cpi del Mezzogiorno a manifestare un bisogno più urgente (l'8% delle necessità formative sul totale), che si affianca alla già dichiarata carenza di orientatori.

**Tabella 29 – Tematiche su cui si richiede intervento formativo (distribuzione territoriale - %)**

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Italia
<b>Normativa</b>	5,99	6,95	6,68	8,04	27,66
<b>Orientamento al lavoro e alla FP</b>	3,68	4,22	3,27	8,58	19,75
<b>Servizi alle imprese/autoimprenditorialità</b>	2,72	2,18	2,45	4,90	12,26
<b>Informatica</b>	3,00	2,18	1,63	5,04	11,85
<b>Comunicazione/marketing/analisi del MDL</b>	2,04	3,68	1,09	2,45	9,26
<b>Percorsi e strumenti di accompagnamento al lavoro</b>	0,54	1,23	2,72	1,36	5,86
<b>Formazione PAL/Servizi/generica</b>	1,36	1,63	0,14	2,18	5,31
<b>Fasce deboli/collocamento obbligatorio/lavoratori stranieri</b>	2,59	0,54	0,27	1,63	5,04
<b>Organizzazione</b>	0,41	0,68	0,14	0,41	1,63
<b>Altro</b>	0,54	0,27	0,27	0,27	1,36
<b>Totale</b>	22,89	23,57	18,66	34,88	100,00

Fonte: Anpal, Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017

Con percentuali più basse (ma sempre elevate al Sud), segue la richiesta di formazione su tematiche inerenti ai servizi alle imprese, che evidenziano una necessità di porsi come interlocutori qualificati e competenti nei confronti di quella parte di utenza ancora troppo marginale, le imprese.

Anche il tema dell'Informatica, al quarto posto con circa il 12% delle richieste totali, evidenzia la preoccupazione dei Cpi di trovarsi impreparati al ruolo che ricoprono nella Rete dei Servizi per il lavoro, molto informatizzata e interconnessa, e a gestire nuovi applicativi, nuove procedure on line sia di back office che di front office. La necessità di adeguare il front office è espressa anche dalla richiesta di formazione in tema di comunicazione, per gestire al meglio il rapporto con l'utenza.

## 4 Conclusioni

Il Monitoraggio restituisce una fotografia del sistema dei Centri per l'impiego così come appare sul finire del 2016, vale a dire al volgere di quasi un decennio che ha visto succedersi e talvolta combinarsi tra loro – e insistere sul sistema degli Spi – complicati processi di transizione e trasformazione: istituzionale, economica, organizzativa e politica. Le evidenze emerse sul fronte delle performance dei Cpi dovrebbero essere lette anche alla luce del percorso precedente, al fine di posizionarle nella giusta prospettiva, in vista di un consistente ed importante rilancio del posizionamento e delle funzioni (nonché delle aspettative) nei riguardi del sistema pubblico per l'impiego.

È sufficiente passare in rassegna velocemente le principali tappe che hanno scandito il recente passato, a cominciare dalla crisi economica e finanziaria iniziata in Italia attorno al 2009; a seguito della necessità di riorientare la capacità di spesa e le priorità di policy, la crisi ha agito tanto sul contesto organizzativo delle strutture, con una pesante ristrutturazione degli organici attivi nei Cpi, quanto su quello operativo e progettuale, chiamando i Centri stessi a giocare un ruolo di snodo nella presa in carico dei percettori di ammortizzatori sociali. Ciò ha sollecitato il sistema stesso, sottoposto alla razionalizzazione dei modelli organizzativi, sotto la spinta di una minore disponibilità di personale e dell'incremento dei compiti ordinari, e riconvertito a nuove funzioni adempimentali e operative per supportare la presa in carico dei c.d. sospesi dal lavoro.

Le strutture si sono trovate ad operare in un contesto di sovraccarico procedurale e secondo una logica “emergenziale”, in passato caratteristica esclusiva dei sistemi regionali del Mezzogiorno: soprattutto nei contesti del Nord Italia, dove la domanda di servizi in passato era molto ridotta per effetto del buon andamento dei mercati del lavoro locali, il rapporto con l'offerta di servizi appare rapidamente sottodimensionato, con la conseguente necessità di recuperare terreno scontando vincoli organizzativi più pesanti. Tuttavia, il ruolo rivestito e progressivamente consolidatosi nel supporto all'attuazione del “dispositivo crisi” ha permesso ai Servizi per l'impiego di gettare le basi per la costruzione di forme di raccordo tra segmenti di politica attiva e l'offerta di politiche passive. Ciò ha permesso di sperimentare forme di governance territoriale sulla cui esperienza si è innestata, tra il 2013 e il 2014, l'attuazione della Garanzia Giovani. Quest'ultima si è rivelata una formula matura di cooperazione inter-istituzionale tra Amministrazione centrale e Regioni, orientata alla finalizzazione dell'offerta funzionale dei Cpi, attraverso la codificazione di percorsi di politica attiva (costruiti agendo su più leve con la regia regionale o nazionale), e alla valorizzazione del loro ruolo di pivot nel dispositivo, aprendo nuovamente il sistema ad un nuovo periodo di forti sollecitazioni oltre a quelle derivanti dal lavoro ordinario.

Il sistema dei Cpi si è trovato a vivere un passaggio contraddittorio: da una parte, il dispositivo Garanzia Giovani ha anticipato alcuni protocolli organizzativi e funzionali del nuovo assetto complessivo della Rete dei Servizi per il lavoro che il D.lgs. 150/2015 avrebbe poi definito; dall'altra parte ha dovuto attraversare un ulteriore e tortuoso passaggio istituzionale costituito dalla revisione dell'assetto del sistema delle autonomie, con il ridisegno del perimetro delle competenze locali, la loro ri-attribuzione alle Regioni nel corso un “interregno” durato fino a tutto il 2017. Tale passaggio ha conosciuto il forte coinvolgimento delle Regioni nella gestione strutturale e professionale degli Spi di provenienza provinciale, in un contesto di ripensamento dei sistemi locali (talvolta molto segmentati e differenziati tra province) in un clima di provvisorietà, oltre che finanziaria, anche organizzativa e operativa.

Se il consolidamento degli assetti regionali del sistema dei Centri per l'impiego è dunque un processo attualmente in corso, il quadro operativo restituito dal Monitoraggio 2017 rende conto di sistemi organizzativi e di programmazione delle attività diversi, che devono ora riversarsi all'interno di reti regionali come parte della Rete dei Servizi per il lavoro. Anche dal punto di vista delle dotazioni strumentali e delle risorse umane le analisi condotte hanno rilevato profonde differenze tra i diversi Cpi, che sono arrivate ad influenzare lo stesso rapporto numerico *utente/operatore*. L'organizzazione su base provinciale ha limitato, inoltre, la diffusione di alcuni dei servizi di eccellenza nati negli anni e rimasti in alcuni casi patrimonio solo di alcuni territori della regione.

Il riassetto dei servizi per il lavoro, con l'obiettivo di rafforzare la capacità istituzionale, passa inevitabilmente per la realizzazione del Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro, che dovrà dialogare con i SIL regionali, in modo da recepire le informazioni in relazione ai servizi e alle misure di politica attiva erogati, ma il contesto in cui tale intervento si sta realizzando sembra essere tutt'altro che pronto.

L'esercizio di individuare un set di attività più ricorrenti, in grado di definire i “servizi core”, ha evidenziato quanto i Cpi realizzino il servizio in un set minimo di azioni, quasi esclusivamente in virtù di un disegno operativo che ha definito appena la presa in carico dell'utenza e ha portato alla predisposizione di percorsi differenziati di politica attiva o inserimento lavorativo.



Al di là dei valori di attivazione, la realizzazione dei servizi e la presenza di alcune dimensioni critiche evidenziano un sostanziale livellamento del sistema verso un profilo operativo piuttosto essenziale. Il diffuso sottodimensionamento degli organici, con una richiesta di personale media di 11 operatori per Cpi, il riconosciuto fabbisogno di professionalità e competenze per supportare i “servizi core” (è forte la richiesta di personale amministrativo) e per implementare servizi più specialistici (mancano orientatori, personale in grado di servire l’utenza datoriale e mediatori culturali) o la richiesta di formazione sugli stessi temi, portano i Cpi a gestire in modo sempre emergenziale il lavoro quotidiano, con limitate possibilità di specializzare le singole funzioni e di valorizzare le competenze più elevate presenti fra gli operatori. Inoltre, la ricorrente non adeguatezza informatica (lamentata da circa il 47% dei Cpi), a fronte di carichi di lavoro elevati (almeno 359 utenti per operatore negli ultimi 12 mesi), e le sollecitazioni derivanti dal coinvolgimento del sistema Spi nella realizzazione dei grandi dispositivi di politica attivati al livello centrale negli ultimi 8 anni (prima gli interventi per far fronte alla crisi, poi Garanzia Giovani), costituiscono la forte ipoteca sul funzionamento delle strutture.

Nonostante il sistema appaia estremamente sollecitato, il nocciolo duro dell’insieme dei servizi ha conservato una sua fisionomia essenziale, migliorabile con interventi di consolidamento e rafforzamento che decongestionino i modelli di funzionamento, superando la logica dell’emergenza.