

Risoluzione 7-00635 - Viscomi

Verifica dell'efficacia degli interventi di politica attiva del lavoro

Premessa

Nell'Ottocento con l'espressione "lavoro" ci si riferiva essenzialmente alla fatica fisica, "forza delle braccia" e "sudore della fronte". Negli anni 2000, con il fenomeno "*Industry 4.0*" questo paradigma è decaduto. **La trasformazione in chiave digitale in atto e inarrestabile connoterà fortemente ed in modo permanente il lavoro del futuro.** Un cambiamento così importante, comprensibilmente, ha generato timore e squilibri.

Dal suo canto l'Italia per alcune tipicità del tessuto economico-produttivo – prevalenza di settori maturi e stragrande maggioranza di piccole e micro imprese con scarsa propensione agli investimenti e all'innovazione – ha insite talune resistenze che rischiano di complicare/ritardare tale percorso di trasformazione, incrementando il rischio che la perdita di posti non sia adeguatamente e tempestivamente compensata dalla creazione di nuovi.

Se questo passaggio tecnologico epocale non viene gestito correttamente, in maniera diffusa, anche a livello di piccole e micro imprese, **si rischia di ampliare il forte *divide* che già contraddistingue il tessuto industriale del Paese.**

Alla luce di ciò, i pilastri su cui radicare ogni ragionamento in materia di politiche attive del lavoro sono la **riorganizzazione dei servizi per l'impiego** e - "in combinato disposto" - **la formazione e la riqualificazione professionale**, anche per sedare il grave *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro.

Una nuova era dei servizi per l'impiego

Il modello italiano di politica del lavoro è stato - storicamente - caratterizzato dalla presenza dominante di sussidi e da politiche *ex post*, ossia che vengono erogate solo successivamente alla perdita dell'impiego e da un sistema di collocamento pubblico iper-burocratico, poco efficiente.

Dunque il rapporto sbilanciato finora sussistente tra politiche passive e attive deve essere riequilibrato, a partire dalle risorse, a favore delle seconde. La discontinuità lavorativa sarà, soprattutto per le nuove generazioni, un fenomeno sempre più fisiologico, per cui sarebbero auspicabili **politiche attive volte a creare i giusti presupposti per gestire al meglio il periodo di inoccupazione** che segue il licenziamento individuale/collettivo ovvero la risoluzione consensuale.

Riteniamo necessaria una riforma del sistema mirante a dare maggiori garanzie del lavoro, soprattutto per i giovani, e non del posto fisso, mediante politiche attive a sostegno della ricollocazione e della mobilità professionale verso le reali richieste del mercato del lavoro più che attraverso misure meramente assistenziali.

Per fondare un sistema efficiente di ricerca e accompagnamento al lavoro, pertanto, questi sono i punti chiave:

- **conoscere e capire le esigenze del mercato del lavoro in continua evoluzione;**
- **individuare la strada migliore per accedervi attraverso una mappatura della domanda dei datori di lavoro;**
- **definire una strategia fondata sull'attivazione del singolo individuo in cerca di occupazione;**
- **supportare il percorso di inserimento attraverso strumenti e personale qualificato.**

La nostra rete pubblica di collocamento non brilla certamente per risultati. Secondo gli ultimi dati Eurostat soltanto un risicato 3-4% degli utenti che si sono rivolti ai Centri per l'impiego hanno trovato lavoro.

La lacuna più grande, tuttavia, è la **mancaza di una vera rete**, di un modello degno di essere chiamato tale; un "buco nero" che **ha generato un policentrismo regionale caotico di pseudo modelli di collocamento e una supremazia – appunto predominanza, non sinergia – del ruolo delle agenzie del lavoro.**

A questo si aggiunge certamente il **limitato numero e una frequente inadeguatezza degli operatori professionali del mercato del lavoro che impatta notevolmente sulla qualità del servizio reso e dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.**

Questa è la "storia". **Ad oggi parlare di centri pubblici per l'impiego (CPI) ha senso se si riflette prima di tutto sulla trasformazione del lavoro in chiave digitale** e sui nuovi connotati del mercato del lavoro contraddistinto da una **forte spinta in termini di flessibilità (sul modello nord-europeo della *flexicurity*)** con un considerevole turn over cui non corrisponde, tuttavia, quella facilità di reingresso nel mondo del lavoro che tale modello richiederebbe.

I tempi sono invece maturi per "fare il salto" e **abbracciare gradualmente una concezione nuova e moderna del mercato del lavoro in cui le transizioni sono all'ordine del giorno, un aspetto che deve diventare "naturale", quasi fisiologico della vita lavorativa.**

Rispetto allo scenario di contesto, oggi l'analisi sul quadro normativo in materia deve prendere le mosse dalla Legge di Bilancio 2021 che ha disposto l'istituzione di un "Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React EU" - con una dotazione di 500 milioni di euro nell'anno 2021.

E' previsto che una parte di tale risorse, per un importo pari a 233 milioni di euro per l'anno 2021, siano utilizzate per l'istituzione di un Programma nazionale denominato **Garanzia di occupabilità (GOL)** finalizzato all'inserimento occupazionale mediante l'erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro nell'ambito del Patto di servizio personalizzato stipulato tra i soggetti disoccupati e i centri per l'impiego al fine dell'inserimento lavorativo (ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 150/2015).

In linea con la vision, i principi di fondo e la tipologia dei destinatari del GOL nella direzione di abbandonare gradualmente l'idea di una funzione statica dell'ammortizzatore sociale inteso come sostegno di carattere squisitamente economico, spingendo, piuttosto, alla **creazione di una rete operativa e di un panel strutturato e sempre più personalizzato di servizi miranti alla ricerca attiva di lavoro si pone la proposta di costruire una più stretta e funzionale connessione tra politiche passive ed attive.**

Ciò detto, in un'ottica complessiva di revisione del sistema di politiche attive del lavoro composto da **un insieme articolato e componibile di servizi e strumenti per l'assistenza nella ricerca attiva di nuova occupazione** rivolto a tutte le categorie di lavoratori, inclusi i **dirigenti**, rispetto a questi ultimi **la misura della prestazione di sostegno del reddito andrebbe rivista con una rideterminazione verso l'alto del massimale**, rispetto ai tetti attualmente previsti per le diverse forme di sostegno del reddito che non risultano adeguati a coprire tutta la platea dei potenziali beneficiari, **oltre ad adeguare l'importo delle prestazioni in misura proporzionale**, in percentuale, rispetto **alla retribuzione individuale** di riferimento.

In conclusione, per realizzare un efficace modello di politica del lavoro riteniamo che si debbano seguire i seguenti passaggi fondamentali:

1) La riorganizzazione dei centri per l'impiego

I centri pubblici per l'impiego devono diventare i gestori anzitutto della domanda di lavoro, il luogo dove i datori di lavoro trovano l'ambiente idoneo per individuare le professionalità ricercate rispetto alle loro specifiche necessità.

Il fulcro dei servizi per l'impiego, per rimanere fedele al criterio di sussidiarietà e seguire la tendenza al decentramento in voga nei sistemi europei di servizi per l'impiego, va spostato a vantaggio di **centri di coordinamento a livello regionale** che, tuttavia, dovrebbero uniformarsi e omogeneizzare i loro servizi sulla base delle linee di indirizzo triennali, degli obiettivi di lungo termine e dei **livelli essenziali delle prestazioni definiti, con decreto ministeriale, in maniera univoca, a livello nazionale.**

L'operatività va calata a livello locale **sotto l'egida di un coordinamento nazionale forte in grado di definire i livelli essenziali ed essere cedevole rispetto a best practices regionali.**

2) Una rete integrata pubblico/privata di servizi per l'impegno

Superato il livello macro della ripartizione delle competenze, se si guarda invece al piano operativo - agli attori coinvolti - si deve puntare ad un **modello efficiente di integrazione pubblico-privato**, mettendo a fattor comune le risorse, **ottimizzando la collaborazione con le agenzie private di collocamento, che sono più vicine al mercato, attraverso accordi sui territori**, la complementarietà dell'azione al fine di agevolare la circolazione, lo scambio reciproco di informazioni e implementare le politiche attive per il lavoro.

Occorre quindi **migliorare e qualificare le collaborazioni Stato/Regione e pubblico/privato** finalizzandole al raggiungimento di obiettivi comuni, superando le dispute sulle competenze e spostando l'attenzione su una progettazione congiunta di programmi, misure e servizi con obiettivi condivisi, concreti e misurabili, sull'intero territorio nazionale, garantendo diritti ed opportunità per tutti i lavoratori.

Stato e Regioni devono lavorare insieme e condividere strumenti, metodi e soluzioni. Il soggetto pubblico si potrebbe focalizzare sul macro, ossia sulla definizione dello status della persona con riferimenti allo stato di disoccupazione, ai carichi familiari, all'esistenza di sussidi, sui livelli essenziali delle prestazioni, etc., mentre il privato dovrebbe interessarsi dell'attività più operativa puntando a svolgere attività di orientamento e formazione, indirizzandole verso i singoli individui, con l'obiettivo di definire percorsi congrui e mirati ad ognuno di essi, capaci di portare ad un deciso miglioramento del proprio "capitale umano" in modo da favorirne l'occupabilità e l'inserimento al lavoro.

3) Le competenze professionali

Sul versante più prettamente operativo, per efficientare il sistema, occorre **potenziare strutturalmente i Centri per l'impiego** che da troppi anni lavorano in regime "emergenziale": la crisi 2008-2013, l'aumentata attività relativa alla gestione del reddito di cittadinanza e infine la gestione dei nuovi disoccupati post-Covid si sono sommate ad una cronica carenza di personale e carenza di formazione degli organici (mancano orientatori, personale in grado di servire l'utenza datoriale e mediatori culturali), che hanno aggravato una situazione già complessa. Inoltre molti Centri per l'impiego lavorano con una dotazione informatica non adeguata e un collegamento in rete non adatto alle nuove funzioni.

A tal fine si potrebbe cominciare dall'attribuire un **ruolo più ampio ai navigator** - prorogati fino al 31 dicembre 2021 - figura professionale nata con il reddito di cittadinanza, i quali potrebbero costituire un importante anello di congiunzione tra domanda e offerta di lavoro, tra pubblico e privato. Tuttavia anche in questo caso il nostro monito è quello di utilizzare per tale ruolo **profili con competenze e background adeguati** e a svolgere tali funzioni e in grado di rendere un servizio più personalizzato possibile secondo l'identità professionale del soggetto, il contesto relazionale o la fase di vita in cui vive.

A tal fine si potrebbe **acquisire dal modello inglese la figura del tutor**, chiamato *personal advisor*, in quanto segue personalmente il disoccupato

sottoponendogli proposte e iniziative e controllando la sua concreta disponibilità a trovare nuova occupazione, presupponendo comunque alle spalle una robusta attività di *front office* in grado di filtrare il numero di utenti (e dunque i casi) cui offrire tale servizio.

Questo ruolo complementare può essere efficacemente ricoperto da un manager di esperienza che assuma la funzione di guida individuale in grado di trasferire il proprio patrimonio di conoscenze ed esperienze nel mondo del lavoro, contribuendo al migliore inserimento professionale attraverso attività di *mentoring*, a supporto degli operatori, che integrino l'intermediazione professionale, ponendosi al fianco dei singoli utenti nel percorso di inserimento/riqualificazione al lavoro, anche valorizzandone eventuali inclinazioni all'autoimprenditorialità.

4) Il modello di politiche attive del lavoro per la dirigenza industriale

Rispetto all'esigenza di delineare un modello di riferimento di politiche attive del lavoro, segnaliamo le esperienze promosse negli ultimi anni, in via sperimentale, grazie alle risorse messe a disposizione dalla bilateralità di categoria per la dirigenza industriale, tramite un ente dedicato - **4.Manager, l'associazione creata da Federmanager e Confindustria per sviluppare e realizzare iniziative per le politiche attive, la cultura d'impresa e la managerialità – che ha consentito di realizzare progetti di politiche attive del lavoro di successo, ispirati proprio ai presupposti di cui sopra, consolidando l'esperienza di molti nostri manager nel ruolo di mentori/coach.**

In particolare, merita di essere ricordato il **percorso esclusivo di supporto alla ricollocazione reso disponibile in attuazione delle previsioni del vigente CCNL per i dirigenti di aziende produttrici di beni e servizi, sottoscritto tra Federmanager e Confindustria**, che si sviluppa in un percorso di **outplacement personalizzato**, erogato da società specializzate, che prevede lo svolgimento di una serie di incontri e di output curati per offrire la massima qualità nel supportare il dirigente da ricollocare verso nuove opportunità professionali e un rapido riposizionamento

IL RUOLO CENTRALE DELLA FORMAZIONE CONTINUA

Nel quadro degli interventi complessivi richiesti per riformare in maniera efficiente il nostro mercato del lavoro, occorre un **rilancio della formazione come vero strumento di politica attiva** per l'occupazione, con un **ruolo centrale affidato ai Fondi interprofessionali per la formazione continua. In coerenza con questa impostazione, sarebbero auspicabili politiche attive preventive** volte, per l'appunto, a “prevenire” o gestire *ex ante* la disoccupazione successiva al licenziamento individuale/collettivo ovvero alla risoluzione consensuale.

Per quanto riguarda le politiche pubbliche, **un buon sistema del lavoro è quello che coniuga politiche di supporto con la formazione e con politiche di attivazione del lavoro, in un sistema unico di vasi comunicanti.** Occorre che il Paese investa nella formazione di base, nell'alta formazione, nella formazione continua e nel sistema di gestione del mercato del lavoro. In questo

senso, i Fondi europei dovrebbero essere destinati non al sostegno al reddito ma a politiche formative e di attivazione al lavoro.

Un sistema del lavoro è efficiente se è in grado di **allineare la domanda e l'offerta di competenze**. Si tratta di rilevare i fabbisogni professionali delle imprese – ma anche della Pubblica Amministrazione – e sostenere la capacità del sistema formativo di corrispondere a questa domanda attraverso la **formazione di competenze adeguate** nonché di **sostenere la capacità dei sistemi formativi**, per esempio **rafforzando il ruolo dei Fondi interprofessionali per la formazione continua** nel promuovere il mantenimento e l'adeguamento delle conoscenze, delle capacità, delle competenze dei lavoratori a fronte dei cambiamenti della domanda e delle esigenze del mercato, e nel rilanciare la formazione come vero strumento di politica attiva per l'occupazione.

Per questo motivo sarebbe opportuno **restituire tutte le risorse che oggi sono trattenute dalle quote di contribuzione destinate ai Fondi interprofessionali per la formazione continua e che vengono destinate ad altri scopi**, al fine di destinare interamente quanto viene versato dai lavoratori – inclusi i dirigenti – per il finanziamento di percorsi di incremento delle professionalità, orientati al mantenimento occupazionale ovvero a prevenire rischi di esodo dal lavoro.

Occorre assicurare, quindi, la funzione del sistema formativo di coltivare e accrescere competenze (non solo conoscenze) corrispondenti alla domanda delle imprese e di tutto il Sistema (pubblico e privato) e contestualmente la funzione del sistema dell'**apprendimento permanente** di aggiornare le competenze.

In quest'ottica, un ruolo centrale deve essere dedicato ad una **attività preliminare di assessment strutturata specificatamente su misura dell'utente**, che richiede quindi una qualificata assistenza sia sotto il profilo tecnico/professionale che sul piano psicologico, al fine di agevolare un efficace orientamento rispetto al contesto produttivo e all'identità professionale del soggetto.

A questa fase seguiranno altre attività propedeutiche all'intermediazione vera e propria (quali il profiling, il targeting, ecc.) fondate sull'**analisi dell'evoluzione del ruolo professionale**, che dovranno basarsi sulle informazioni e valutazioni acquisite grazie all'orientamento individuale preliminare, **funzionali alla progettazione di percorsi formativi mirati**, idonei a raggiungere l'obiettivo occupazionale, anche colmando gli eventuali gap di conoscenza/competenza, **in relazione alle esigenze specifiche di upskilling/reskilling**.

Proseguendo su questa linea, un ultimo elemento è costituito dalla **certificazione delle competenze**, secondo un modello innovativo che comprende non solo note curriculari ma soprattutto le soft skill ovvero quelle competenze trasversali e abilità personali, utili ad una migliore riconoscibilità del valore professionale dei singoli ed a garanzia delle aziende che hanno voglia di investire in competenze, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

A questo proposito, si segnala la best practice costituita dalla **Certificazione delle competenze manageriali “Be Manager”** promossa da Federmanager in partnership con Rina Services – quale ente di certificazione di parte terza – sulla base di un disciplinare che ha ricevuto l’accreditamento da parte di Accredia, che si incentra su alcuni profili manageriali specifici identificati come i più richiesti dal mercato: il temporary manager, il manager per l’internazionalizzazione, l’export manager, quello per le reti d’impresa, il manager per l’innovazione e, da ultimo, il manager per la sostenibilità.

Attraverso questo progetto Federmanager ha inteso conseguire due obiettivi: offrire ai dirigenti disoccupati o in situazioni di disagio, uno strumento/servizio di qualità in grado di valorizzare la loro professionalità/esperienza, validarla e rafforzare la loro “spendibilità” su un mercato del lavoro sempre più selettivo; proporre al variegato mondo delle imprese, in particolare alle cosiddette PMI, un “serbatoio” di profili manageriali effettivamente portatori di competenze ed esperienze manageriali rispondenti alle loro attese.

Se il sistema del lavoro non è efficiente, infatti, si verifica il fenomeno del disallineamento, ovvero il “mismatching”. L’Italia è tra i paesi al mondo con il più alto disallineamento: il rapporto previsionale Excelsior 2019-2023 segnala nel complesso come oltre un quarto delle figure richieste sul mercato del lavoro italiano risulti di difficile reperimento, con quote sensibilmente più elevate per le professioni specialistiche (38%), tecniche (37%) e operaie specializzate (38%) e per i laureati (35%).

Il disallineamento formativo costituisce quindi una delle cause di fondo del mancato incontro tra domanda ed offerta nel mercato del lavoro ed uno dei limiti più gravi rispetto al funzionamento delle politiche del lavoro in Italia: ciò che è comunemente chiamato skills mismatch.

Tra le cause vi è certamente la debolezza dei servizi per l’orientamento formativo nel sistema scolastico e degli interventi di orientamento al lavoro nei servizi per l’impiego, ma anche, come si è detto, le difficoltà di Anpal, l’Agenzia nazionale per le politiche attive, ad esercitare una efficace azione di coordinamento a supporto delle regioni nella promozione delle politiche per il lavoro e della rete tra i soggetti che operano per la formazione ed il lavoro.

Questo tema impone un **ripensamento di tutti i sistemi educativi** (scuola, università e formazione) chiamati a riconsiderare metodi di insegnamento e obiettivi. Si dovrebbe prevedere, inoltre, una combinazione ben equilibrata e studiata tra formazione *on the job* e corsi formativi di stampo più prettamente teorico – condotti sia dentro che fuori l’azienda – per un mero aggiornamento o per l’acquisizione di nuove conoscenze.

La risposta ideale alle nuove esigenze potrebbe risiedere in **un efficiente sistema di alternanza scuola-lavoro** per mettere in piedi un dialogo costruttivo e costante tra il mondo del lavoro e quello della scuola, non solo con riferimento all’istruzione di tipo secondario, ma, altresì, per quella universitaria e post-universitaria, realizzando una combinazione equilibrata e studiata tra formazione *on the job* e formazione teorica.

Sarebbe estremamente utile, inoltre, **mettere a disposizione del piano per l'occupabilità giovanile risorse manageriali oggi inutilizzate o neopensionate, attraverso progetti sperimentali a vocazione sociale promossi con il sostegno delle Organizzazioni di rappresentanza del management**, che educino e orientino i giovani anzitutto verso un progetto di vita.

LA VERIFICA DELL'EFFICACIA DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO: CONSIDERAZIONI FINALI

Sul terreno specifico della stima degli effetti delle politiche del lavoro, mentre in varie realtà europee si affinano paradigmi e metodologie, **i principali programmi italiani di contrasto alla crisi occupazionale realizzati finora continuano ad eludere il tema della costruzione di processi di verifica empirica dei loro effetti**, da predisporre a monte dell'implementazione degli interventi.

Venendo ad aspetti operativi, serve una decisa **crescita delle competenze valutative interne alle amministrazioni**. Ciò è indispensabile perché nella pubblica amministrazione vi siano competenze in grado di fare da ponte fra le domande rilevanti per il policymaker e la loro traduzione nel ri-disegno di politiche adeguate a tali domande e internamente coerenti, nonché di interagire con l'unità che sarà chiamata a valutarle (e, ancor prima, di sceglierla in maniera oculata).

La questione ha almeno due dimensioni:

- fornire competenze generali a tutti i dirigenti coinvolti in tali processi, e insieme fornire anche competenze specialistiche, di livello elevato, ad un nucleo di dirigenti ad hoc, verosimilmente trasversale a diverse amministrazioni;
- individuare enti in grado di fornire tale formazione (Istituti e centri di ricerca pubblici o privati con comprovata competenza in materia).

Inoltre, anche con riferimento a questo specifico campo di attività, sarebbe utile **introdurre un sistema premiale legato alla valutazione delle performance organizzative ed individuali**, in funzione dei risultati conseguiti in termini di effettivo collocamento nel mercato del lavoro, finalizzato al progressivo miglioramento delle prestazioni.

Dal punto di vista operativo, l'approntamento di adeguati strumenti per il controllo del processo di messa in atto è un tassello essenziale. Tali strumenti consistono essenzialmente:

- nella **fissazione di standard metodologici per il monitoraggio**;
- nella **definizione di schemi contabili per la rendicontazione**;
- in circostanziate indicazioni per la **rilevazione delle informazioni necessarie per la valutazione degli effetti dell'intervento**.

Se lo sviluppo di sistemi informativi complessi rappresenta senza dubbio una "precondizione operativa" per attivare processi valutativi dell'azione pubblica in materia, **l'affidabilità degli esiti della valutazione presuppone la**

disponibilità di dati amministrativi di qualità, l'integrazione fra banche dati esistenti e la loro accessibilità al pubblico.

La questione della cosiddetta “interoperabilità” delle banche dati, in particolare, si configura come del tutto dirimente, in quanto l'utilizzo a livello statistico delle informazioni contenute negli archivi amministrativi, nazionali e regionali, del nostro Paese necessita ad oggi di complesse procedure di normalizzazione dei dati per cui il nodo dell'accessibilità al vasto patrimonio contenuto negli archivi amministrativi costituisce il primo fattore di criticità per ogni programma di valutazione delle politiche del lavoro che si riuscirà a mettere in campo.