

**IL PIANO
DI POTENZIAMENTO
DEI CENTRI PER L'IMPIEGO**
PRIME EVIDENZE SUI PROCESSI
DI ASSUNZIONE E RIORGANIZZAZIONE
DEI SERVIZI AL LAVORO

a cura di

Francesco Giubileo

Manuel Marocco

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2026), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente: *Natale Forlani*

Direttore generale: *Loriano Bigi*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

www.inapp.gov.it

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.



INAPP

**IL PIANO
DI POTENZIAMENTO
DEI CENTRI PER L'IMPIEGO**
PRIME EVIDENZE SUI PROCESSI
DI ASSUNZIONE E
RIORGANIZZAZIONE
DEI SERVIZI AL LAVORO

a cura di
Francesco Giubileo
Manuel Marocco

Il rapporto è stato redatto in attuazione delle attività previste dal PTA Inapp 2022-2024 - La rete dei servizi al lavoro: un nuovo ruolo nell'intermediazione lavorativa, WP2 2 - Monitoraggio e valutazione del disegno del Piano di potenziamento dei Cpi.

Questo testo è stato sottoposto con esito positivo al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Inapp.

Volume a cura di *Francesco Giubileo e Manuel Marocco*

Autori: *Annamaria D'Alessio* (parr. 1.3, 1.4, 2.1, 2.6, 3.1, 4.1, box 2.1); *Silvia Donà* (parr. 2.4, 2.5); *Francesco Giubileo* (Posizione del problema e approccio metodologico, parr. 3.4, 3.5, 3.6); *Sante Marchetti* (parr. 1.1, 2.3, 3.2, 3.4, 4.2, box 3.1, box 4.1, Conclusioni); *Francesco Manente* (par. 2.4 pp.47-49); *Manuel Marocco* (Introduzione, Posizione del problema e approccio metodologico, Conclusioni); *Massimo Resce* (parr. 1.2, 2.2, 2.6); *Giuliana Scarpetti* (parr. 1.1, 3.3).

Coordinamento editoriale: *Valeria Cioccolo e Paola Piras*

Editing grafico: *Valentina Valeriano* con la collaborazione di *Angelica Alori*

Le opinioni espresse in questo volume impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Testo chiuso a ottobre 2024

Pubblicato a dicembre 2024

Alcuni diritti riservati [2024] [INAPP]

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/>)



ISSN 2533-1795

ISBN 978-88-543-0349-2

Indice

Introduzione	7
Posizione del problema e approccio metodologico	9
1 I servizi al lavoro nel periodo post-pandemico: contesto e strategia di rafforzamento	13
1.1 Uno sguardo all'Europa	13
1.2 Le dinamiche della spesa dedicata ai servizi per il lavoro: un confronto comparato	20
1.3 Il rafforzamento dei servizi al lavoro in Italia: la chiave di volta dei più recenti programmi multilivello di politica attiva del lavoro	24
1.4 Risorse e numeri del Piano di rafforzamento italiano	29
2 Reclutamento, riorganizzazione ed erogazione del servizio: le opinioni degli stakeholder	35
2.1 Un rafforzamento a metà: perché non si assumerà il 100% dell'organico previsto	35
2.2 Principali criticità attuative	39
2.3 La riorganizzazione del personale	40
2.4 Il potenziamento 'alla prova': il Programma GOL	43
2.5 L'intreccio tra LEP, GOL e rafforzamento dei CPI	49
2.6 Il delicato rapporto tra pubblico e privato nell'erogazione delle politiche attive	53
3 Il ruolo e la figura dell'operatore del Centro per l'impiego	59
3.1 Da 'Counsellor' a 'Case Manager', andata e ritorno	59
3.2 PAL e operatori dei CPI: un nuovo ruolo?	61
3.3 L'analisi dei bandi di selezione: caratteristiche e attività richieste ai dipendenti CPI	63
3.4 Livelli di istruzione e competenze dei neoassunti	70

3.5	Le proposte: dal Contratto collettivo nazionale di lavoro al percorso universitario fino all'abilitazione	73
3.6	Uno sguardo all'Europa: il caso tedesco	76
4	I servizi all'impiego del domani	83
4.1	I cambiamenti nei servizi pubblici per l'impiego a seguito del Piano	83
4.2	Le sfide future	84
	Conclusioni	89
	Appendice	93
	Bibliografia	99

Introduzione

Con una innovazione fondamentale recente si sono previste congrue risorse per il potenziamento del personale degli uffici territoriali pubblici di controllo del mercato del lavoro. Infatti, a partire dal 2017, e stabilmente dal 2019 – in coincidenza con la necessità di gestire a livello locale importanti politiche nazionali/europee (in successione Garanzia Giovani; Reddito di cittadinanza; Garanzia di occupabilità per i lavoratori) – si è deciso di finanziare anche un processo di potenziamento/rinnovamento del personale impiegato nei Centri per l'impiego (CPI), contribuendo a superare un gap strutturale, che, di fatto, si trascinava dal 1997, quando si decise di decentrare a livello locale la gestione degli stessi servizi al lavoro.

Il presente rapporto si interroga su come stia procedendo questo rafforzamento. A tal fine, oltre ad una ricerca *desk* e alla sistematizzazione degli atti regionali di implementazione del Programma nazionale, è stata realizzata alla fine del 2023 una indagine di campo, attraverso la realizzazione di una serie di interviste nei confronti di attori privilegiati dello stesso Programma (vedi paragrafo 1.1).

Analogamente a quanto avvenuto in un precedente tentativo di rilevare le diverse professionalità degli operatori dei CPI e le loro competenze, realizzato dalla Corte dei conti (2021), le informazioni raccolte risultano basate su metodi diversi di misurazione ed omogeneizzazione, il che rende impossibile una ricomposizione a livello nazionale dei dati.

Una questione va subito rimarcata, posto che si tratta – a nostro avviso – già di un primo risultato, comunque, da valutare. Hanno accettato di partecipare alle interviste in assoluta prevalenza le Regioni del Centro-Nord (compresa la Provincia autonoma di Trento, seppur non direttamente coinvolta nel processo di potenziamento); fatta eccezione per Calabria e Abruzzo, invece, quelle meridionali non si sono rese disponibili.

La nostra indagine sul processo di rafforzamento in corso risulta quindi parziale e non certo esaustiva del quadro nazionale, ma sembra confermare l'esistenza di un profondo divario territoriale. D'altro canto, in un Convegno dell'OCSE organizzato nel 1998 a Venezia e proprio, tra l'altro, dedicato alla riforma italiana del '97 all'inizio ricordata (OECD 1999), pur apprezzando i benefici del decentramento delle politiche del lavoro, rispetto alla materia specifica dei servizi al lavoro, stigmatizzava il rischio di contribuire o, perlomeno, di assecondare le segmentazioni del mercato del lavoro.

Insomma, la 'questione istituzionale' continua a pesare, condizionando in maniera rilevante la fase di attuazione e 'operativizzazione' di qualsiasi intervento in materia, perfino quando si tratti di gettare le basi (consolidamento del capitale umano necessario) per futuri sviluppi.

D'altro canto, ancora una volta la spinta europea, si pensi al Programma Garanzia Giovani e ora, e soprattutto, il Piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR) ha indotto a una velata ri-centralizzazione delle policy e/o maggior coordinamento nel rapporto Stato-Regioni. Si aggiunga a ciò, il processo di riavvicinamento tra le funzioni di indirizzo politico e quella di coordinamento, a valle della decisione di sopprimere l'Anpal a far data dal marzo 2024.

L'auspicio è che ciò rafforzi l'autorità centrale, sì da contrastare lo sfilacciamento attuativo appena segnalato.

Posizione del problema e approccio metodologico

Oltre vent'anni fa, Emilio Reyneri nel suo manuale di *Sociologia del mercato del lavoro* (Reyneri 2002) descriveva in termini assai negativi l'organico dei Centri per l'impiego italiani: in sintesi, si trattava di un personale in possesso di qualifiche molto basse, con un'elevata anzianità di servizio e soprattutto inferiore anche dieci volte rispetto a quello di altri Paesi europei. In sostanza, finiva per replicarsi una fotografia 'color seppia' dei vecchi uffici di collocamento.

Dal libro di Reyneri sono passati diversi decenni, finché, come detto, finalmente e per la prima volta, al lavoro sull'apparato normativo si accompagnava un reale piano di investimento dedicato alle istituzioni territoriali di controllo del mercato del lavoro. Comprendere le modalità attuative del percorso di selezione, l'impatto di questo processo sull'organizzazione degli stessi Centri per l'impiego, le criticità emerse e quali sono le competenze del nuovo organico sono le domande di ricerca di base cui si è tentato di rispondere con una attività di ricerca ad hoc, anche di campo.

Per approfondire nel miglior modo possibile il processo di riforma dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, è necessario definire l'approccio metodologico che si intende seguire. Questo lavoro si inserisce all'interno della letteratura comparata sulle politiche sociali, che privilegia lo studio dei singoli programmi di policy, la quale prende il nome di *programme approach* (Natali e Rago 2010). In sintesi, privilegiare lo studio dei singoli programmi di policy permette di sviluppare un'analisi puntuale dell'oggetto di studio, realizzando analisi comparative dei singoli programmi tra diverse realtà territoriali. In altre parole, studiando i servizi pubblici per l'impiego e le politiche attive del lavoro, e non l'intero welfare, è possibile confrontare modelli regionali molto diversi tra loro. Lo strumento, d'altro canto, non permette di cogliere i nessi con le diverse politiche

sociali e soprattutto vi è l'impossibilità di trasporre ad un più alto livello (quello dei regimi di welfare) le generalizzazioni proposte e verificate a livello di programmi¹. Attraverso questa metodologia sono state già confrontate le politiche del lavoro di cinque Paesi e cioè Italia, Germania, Regno Unito, Francia e Svezia (Giubileo 2011), rilevando che modelli di regime di welfare differenti presentassero modalità di erogazione delle politiche attive del lavoro molto simili tra di loro.

Allo stesso modo, nella presente attività di ricerca si è considerato il processo di attuazione della strategia di potenziamento dei CPI e l'impatto che questo ha sul modello organizzativo e nella implementazione delle Politiche attive del lavoro (PAL) a prescindere dal modello di welfare adottato nelle singole Regioni. Questo, difatti, risulta in Italia territorialmente polimorfico per via delle politiche di decentramento attuate in materia, sicché ci si muove dal sistema di "quasi-mercato" lombardo al modello "social-organizzativo" emiliano-romagnolo (Scarano 2022).

Accanto alla raccolta della letteratura di riferimento, la prima fase di ricerca ha riguardato l'analisi preliminare dei bandi regionali di selezione degli operatori dei CPI. Tale analisi si è dimostrata complessa, in quanto vi erano diversi fattori da tener presente, quali:

- l'incertezza definitoria circa la figura professionale oggetto di selezione, posto che ricorrono definizioni diverse a seconda del contesto studiato;
- la numerosità delle selezioni avviate tramite bando, il cui numero, anche in questo caso, cambia a seconda della Regione presa in considerazione;
- la pluralità delle istituzioni coinvolte (ovvero le 20 Regioni italiane, cui si sommano nel caso della Lombardia, le 12 Province).

Sebbene la raccolta non possa essere considerata di per sé esaustiva, ma parziale e necessariamente condizionata dal dato temporale, questa attività preparatoria di analisi ha consentito l'individuazione di talune caratteristiche ricorrenti, e ci si è soffermati in particolare sui requisiti richiesti in termini di titolo di studio e soprattutto in termini di competenze che il candidato doveva dimostrare di possedere al momento della selezione.

¹ A titolo di esempio, pertanto, in tema di efficacia dei Centri per l'impiego potrebbero essere rilevanti variabili come le risorse a favore dei programmi di conciliazione, per le politiche abitative, gli investimenti in inclusione sociale, nel welfare complementare o negli incentivi occupazionali offerti ai datori del lavoro, tutte variabili che non sono oggetto di analisi.

Lo scontato polimorfismo organizzativo, confermato anche dalla fase di ricerca *desk*, ha indotto, fin dal principio, alla programmazione di una successiva fase di indagine di tipo qualitativo sul campo, individuando una serie di stakeholder, cui somministrare un'intervista semi-strutturata con domande aperte. Poiché sono stati gli uffici competenti all'interno del Settore lavoro della Regione ad aver svolto il ruolo di principale promotore e gestore della fase di reclutamento, questi ultimi sono stati i principali soggetti cui è stato chiesto di partecipare all'indagine. Peraltro, come anticipato, nonostante un numero elevato di tentativi di contatto, diverse Regioni hanno deciso di non partecipare alla fase di indagine di campo. Sulla base delle informazioni ricavate dalla ricognizione dei bandi e della letteratura a disposizione sono state predisposte delle tracce di intervista, disponibili in Appendice. A ciò si aggiunga, che in alcuni casi attraverso un metodo a 'cascata', man mano che emergevano elementi innovativi, questi venivano integrati nelle interviste successive per ulteriori approfondimenti (si pensi ad esempio all'emergere della figura del mediatore culturale, emersa nelle prime interviste ed oggetto di confronto in quelle successive).

Le interviste sono state realizzate tra novembre e dicembre 2023, nel complesso sono state intervistate 11 Direzioni regionali; ad eccezione di un caso, in cui le risposte sono state fornite in forma scritta via e-mail, le altre sono state svolte tutte da remoto, registrate e sbobinate con mezzi informatici, previo consenso degli interessati.

D'accordo con questi ultimi, sono stati oscurati i riferimenti dei soggetti intervistati; questo ha permesso di far emergere quegli elementi di criticità, i quali, in un'intervista non anonimizzata, rischiano di non emergere compiutamente. Accanto ai rappresentanti delle istituzioni direttamente coinvolte nel processo di selezione, sono stati intervistati una serie di altri stakeholder, come psicologi del lavoro e operatori delle Agenzie per il lavoro, per un confronto e la raccolta di opinioni terze, ma esperte in materia.

Da un punto di vista espositivo i capitoli 2, 3 e 4 seguono le tracce di intervista realizzate e riguardano principalmente i tre macrotemi di questo rapporto: l'attuazione della strategia di rafforzamento delle istituzioni; le competenze degli operatori dei servizi al lavoro e le prospettive future.

1 I servizi al lavoro nel periodo post-pandemico: contesto e strategia di rafforzamento

1.1 Uno sguardo all'Europa²

Per comprendere il contesto in cui si è mosso, e si muove, il Programma italiano di rafforzamento dei servizi pubblici all'impiego (SPI) ci pare indispensabile rivolgere lo sguardo, brevemente, al contesto europeo.

Durante la pandemia, sono state introdotte diverse misure di carattere organizzativo e preventivo correlate alla necessità di erogare i servizi al lavoro nell'emergenza. Molti di questi cambiamenti sono consistiti in investimenti in infrastrutture informatiche (cambiamento interno) per consentire di far fronte all'aumento del numero di clienti e per permettere la continuità del servizio a fronte delle restrizioni dei movimenti (lockdown). Sono state sperimentate nuove modalità di esecuzione del lavoro degli operatori: si pensi al lavoro da remoto o misto (alternanza presenza-remoto), alla erogazione in forma digitale dei servizi, nonché alla loro dematerializzazione, ossia la riduzione della quantità necessaria di materiali per la fornitura del servizio stesso. Per il raggiungimento di questi obiettivi risulta fondamentale l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Esse non sono solo essenziali per abilitare l'accesso a servizi e strumenti di lavoro, in qualunque momento e da qualsiasi luogo; consentono anche forme nuove di collaborazione (partenariati) e condivisione della conoscenza, garantiscono la sicurezza e l'integrità dei dati aziendali, offrono soluzioni per rendere più efficiente la fruizione degli spazi e delle risorse aziendali (Lettieri 2023). Emergono chiaramente disparità tra i vari Paesi, in termini di dotazione infrastrutturale informatica e digitalizzazione dei processi lavorativi. Gli investimenti necessari sono costosi, richiedono una buona preparazione e dovrebbero essere inseriti in strategie più ampie (fare rete con altri enti) (OECD 2022). Sebbene la

² I contenuti di questo paragrafo sono tratti da Marchetti e Scarpetti (2023).

fase di risposta all'emergenza sia ormai superata, la pandemia ha indubbiamente rafforzato una tendenza già in atto, mettendo in luce i benefici apportati da una maggiore digitalizzazione e da una moderna infrastruttura informatica.

Nella prima drammatica fase pandemica, sono state adottate misure legate alla tutela della salute dei dipendenti. La maggior parte delle strutture pubbliche di erogazione dei servizi al lavoro ha utilizzato la riallocazione del personale (sia territoriale che tra i servizi), riunioni periodiche online, così come la rotazione del personale in ufficio o la programmazione flessibile del lavoro in sede. A causa delle restrizioni, molti hanno introdotto strumenti di supporto sotto forma di piattaforme e canali di comunicazione interna, formazione (compresa quella manageriale) e acquisto di apparecchiature per l'*home office*, per offrire al personale migliori opportunità di lavoro a distanza e introdurre la cultura del lavoro da remoto. L'ammmodernamento della componente *hard* dell'ambiente di lavoro ha subito un'accelerazione influenzando sulla natura delle attività svolte, semplificandole e liberando tempo da dedicare all'intermediazione o ad altri aspetti amministrativi (WAPES 2022).

Il *Rapporto annuale di Valutazione sulle tendenze e le potenzialità di sviluppo* edito dall'*European Network of Public Employment Services* (European Network PES 2022) fornisce una visione d'insieme sugli investimenti/spese effettuati a livello europeo. Per l'anno 2021, viene analizzata e confrontata con l'annualità precedente la gestione dei budget dei vari SPI, tenendo conto anche dei diversi modelli di governance in essere (tabella 1.1).

Tabella 1.1 Modelli di Governance dei SPI in Europa

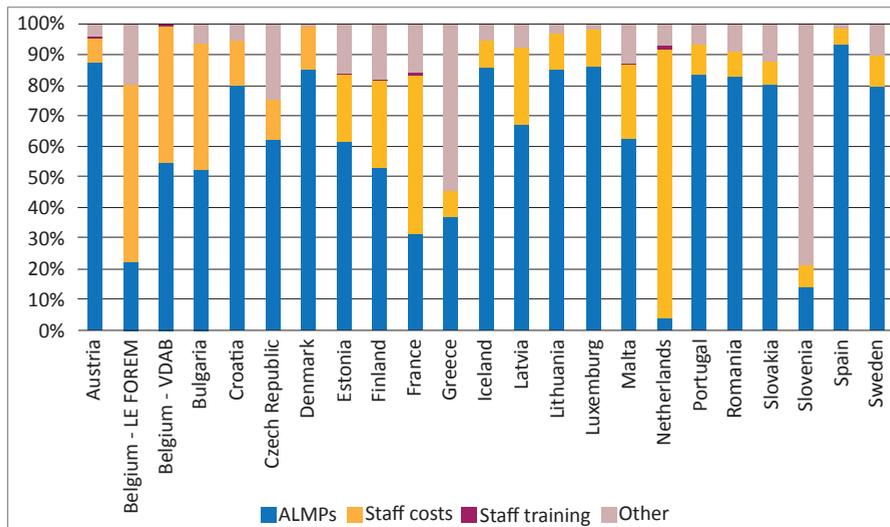
Governance SPI	Paesi
Ente pubblico indipendente con Consiglio direttivo	AT, BE-Actiris, BE-FOREM, BE-VDAB, BG, DE, EE, EL, FR, HR, IS, LT, LU, LV, MT, NO, PT, RO, SE, SI, SK
Istituzione pubblica indipendente, come sopra, ma con autorità locali o regionali responsabili a livello amministrativo	DK, IT, NL
Integrazione nel Ministero competente (le unità SPI nazionali, regionali e locali fanno parte di tale Ministero)	CY, CZ, FI, HU, IE, LI
Integrazione nel Ministero competente a livello nazionale, ma con organizzazioni regionali SPI che operano sotto l'autorità delle Amministrazioni regionali	ES, PL

Fonte: European Network PES (2022)

Dal Rapporto si evince che l'anno precedente (2020) si era registrato un forte impatto nella spesa per l'introduzione e lo sviluppo dei servizi digitali, andamento presente in misura minore nel 2021, probabilmente dovuto ad una capitalizzazione delle conoscenze e competenze acquisite. La digitalizzazione dei servizi ha avuto sia implicazioni importanti per i processi interni di lavoro, in particolare la gestione amministrativa, che ha un impatto diretto sull'interazioni con i clienti (lavoratori e imprese). Si considera correlata direttamente all'efficienza dei processi di lavoro e ai risultati delle attività svolte e, come tale, necessita di obiettivi da raggiungere e monitorare.

Tale ammodernamento ha comportato investimenti in materiali e formazione. La figura 1.1 mostra l'impatto sul budget delle singole macrovoci di costo³: in media il servizio pubblico al lavoro ha investito una quota maggiore del bilancio per i costi del personale e una quota leggermente minore (in percentuale) per le politiche attive del lavoro. Il medesimo grafico mostra anche che, nonostante l'aumento delle spese per la formazione del personale, questo costo rimane marginale nel bilancio totale.

Figura 1.1 Ripartizione spesa dedicata agli SPI per singola macrovoce di costo



Fonte: European Network PES (2022)

³ Per garantire la comparabilità dei dati, i confronti finanziari non includono le spese per la disoccupazione e altre indennità o le voci di spesa che figurano nel bilancio, ma sono trasferite ad altre organizzazioni.

La tabella seguente fornisce informazioni sulla ripartizione delle spese tra le varie voci di bilancio. Un confronto tra i modelli di governance che prevedono anche la responsabilità dell'amministrazione dei benefici previdenziali ed assistenziali e quelli privi, mostra che la quota del budget speso per voci specifiche differisce anche tra SPI all'interno di ciascun gruppo. In altre parole, gli SPI responsabili anche della gestione della assicurazione di disoccupazione non spendono una parte minore o maggiore del proprio budget per le politiche attive rispetto agli SPI che non detengono questa responsabilità, una volta che la quota di spesa relativa alle prestazioni è esclusa dal confronto.

Tabella 1.2 Ripartizione delle spese per gli SPI tra le diverse voci di bilancio

Nazioni	Politiche attive del mercato del lavoro (ALMPs)	Costo del personale	Formazione del personale	Altro
SPI senza responsabilità per il pagamento delle indennità di disoccupazione				
Belgium - FOREM	22,5%	58,1%	0,1%	19,4%
Bulgaria	52,3%	41,6%	0,0%	6,1%
Finlandia	53,2%	28,4%	0,1%	18,3%
Lituania	85,6%	11,6%	0,0%	2,8%
Lettonia	67,0%	25,7%	0,1%	7,1%
Malta	62,6%	24,6%	0,3%	12,6%
Olanda	3,6%	88,5%	1,2%	6,7%
SPI responsabili solo per l'indennità di disoccupazione				
Francia	31,2%	52,3%	0,4%	16,1%
Croazia	80,3%	14,4%	0,0%	5,3%
Portogallo	83,9%	9,5%	0,0%	6,6%
Romania	83,1%	8,4%	0,0%	8,5%
Slovenia	14,1%	7,3%	0,0%	78,6%
Spagna	93,4%	5,3%	0,0%	1,3%
SPI responsabili delle indennità di disoccupazione e di altre indennità				
Austria	88,0%	7,9%	0,1%	4,1%
Repubblica Ceca	62,5%	13,3%	0,0%	24,2%
Estonia	61,2%	22,3%	0,3%	16,1%
Grecia	37,1%	8,7%	0,0%	54,2%
Islanda	86,0%	9,4%	0,0%	4,6%
Lussemburgo	86,4%	11,9%	0,0%	1,7%

segue

segue Tabella 1.2

Nazioni	Politiche attive del mercato del lavoro (ALMPs)	Costo del personale	Formazione del personale	Altro
SPI che amministrano solamente altre indennità				
Belgio - VDAB	54,9%	44,5%	0,2%	0,4%
Danimarca	85,2%	14,5%	0,0%	0,3%
Svezia	79,6%	10,6%	0,1%	9,7%
Slovacchia	80,3%	7,7%	0,0%	12,0%

Fonte: European Network PES (2022)

Le pratiche di gestione delle prestazioni sono state modificate verso un uso più intensivo degli strumenti digitali; si pensi all’inserimento e alla formazione online dei nuovi assunti, rivedendo carichi di lavoro e obiettivi. La riqualificazione e la maggiore necessità di personale esperto in IT sono emerse come priorità (European Commission 2022). Gli SPI stanno soffrendo di uno scarso tasso di turnover che, combinandosi con l’elevata età media del personale interno, rischia di portare a una carenza di forza lavoro. Cominciano, infatti, a diffondersi attività di *employer branding* per dotarsi di maggiore attrattiva come datore di lavoro.

Un personale formato e qualificato è essenziale affinché le nuove tecnologie permeino il funzionamento quotidiano degli attuali uffici per l’impiego, ma ad esso si deve affiancare una cultura orientata al cliente per bilanciare le strategie di adozione della tecnologia con quelle interne legate al miglioramento di processo (ILO 2022). I diversi modelli culturali esprimono differenti sensibilità nei confronti dei processi di innovazione e differenti investimenti sulla componente tecnica all’interno del contesto lavorativo. La cultura incide, infatti, sulla rappresentazione del cambiamento, in relazione alla modalità di organizzare il lavoro e di riorganizzarlo quando non risulta adeguato a raggiungere l’obiettivo (Schein 2000). Ha una funzione adattiva e regolatoria delle azioni organizzative, sia come gestione delle relazioni all’interno del gruppo, sia come erogazione del servizio. In questo senso si può affermare che l’efficacia di un’organizzazione risieda in un’appropriata configurazione di un ambiente innovativo, intesa non solo come capacità del sistema di prefigurare soluzioni tecnologiche avanzate, ma anche come capacità di gestire i processi di cambiamento e i timori ad esso connessi. Ad esempio, la modificazione delle abitudini: con il passare del tempo possono radicarsi al tal punto da essere date per scontate e difficilmente essere messe in discussione. La paura del mutamento rende preferibile che tutto resti

inalterato. Il cambiamento culturale viene supportato da iniziative e investimenti nella formazione che mirano a un migliore allineamento con la direzione strategica e la cultura organizzativa dei SPI. In futuro le necessarie competenze chiave del personale si incentreranno sul doppio binario dei cambiamenti nell'erogazione dei servizi e nell'organizzazione del lavoro: competenze digitali, incluse capacità di analisi e gestione dei dati; competenze manageriali; competenze relative al superamento del pensiero/mentalità a compartimenti stagni, accompagnate ad un atteggiamento proattivo.

Per quanto attiene al processo di digitalizzazione, le sfide che gli SPI si sono trovati a dover affrontare hanno riguardato l'implementazione dei servizi online, attraverso la riorganizzazione delle interfacce, l'ampliamento delle informazioni disponibili, la possibilità di fare colloqui e attività di consulenza da remoto; l'ibridazione dei servizi, attraverso nuovi piani di digitalizzazione; l'organizzazione di corsi e webinar (a questo proposito vengono segnalate le esperienze di Svezia e Portogallo); l'integrazione con servizi telefonici per gli utenti con competenze digitali limitate, nonché, come nei casi di Germania, Italia e Grecia, l'implementazione di strumenti digitali per rendere più facile l'accesso ai servizi (applicazioni per *device* mobili e strumenti automatici per il *matching* domanda offerta) attraverso una migliore profilazione degli utenti.

Molte sono state le azioni introdotte di fronte ai mutamenti repentini del mercato del lavoro. Nelle prime fasi di confinamento indotto dalla pandemia, infatti, si è assistito a un rapido aumento delle *vacancy* soprattutto in alcuni settori, come la sanità, le IT, l'educazione, i servizi finanziari e l'agricoltura. Si è cercato perciò di favorire una maggiore mobilità dei lavoratori, in particolar modo in agricoltura, turismo e sanità, e alcuni Paesi (tra cui l'Austria, la Francia, la Svezia) hanno previsto programmi specifici dedicati alle imprese in difficoltà nel reperire manodopera, soprattutto per i settori che richiedono lavoratori stagionali (Francia, Germania, Spagna).

Alcuni Paesi hanno rafforzato il sostegno a gruppi target che necessitano di migliorare e/o acquisire competenze digitali per mantenersi attivi nel mercato del lavoro. La tecnologia digitale, quando in atto, ha facilitato l'accesso alla formazione gratuita, agli strumenti e alle risorse di apprendimento online mentre erano in atto protocolli di distanziamento fisico. Per quanto possibile, i SPI hanno utilizzato strumenti e risorse online gratuiti per sostenere le persone in cerca di lavoro e nel combinare i tempi di inattività con la formazione. Alcuni Paesi avevano già ampliato l'accesso a tali risorse, mentre altri hanno compreso l'importanza di

mobilitare capacità umane e finanziarie per sviluppare una formazione flessibile e a basso costo. La chiave del successo della digitalizzazione dei servizi è stato l'accesso alle tecnologie informatiche e a Internet e, soprattutto, la possibilità per i potenziali utenti di utilizzarle efficacemente. Da questo punto di vista, i dati di Eurostat mostrano che nel 2023 la percentuale di famiglie con accesso a Internet da casa nell'UE-27 era dell'93,09%, mentre nel 2013 era del 77,17%; un progresso decisamente significativo. L'accessibilità però non si traduce necessariamente in un utilizzo delle tecnologie.

Questo quadro generale ha portato ad orientare l'attenzione su alcune categorie fragili e cioè soggetti con competenze digitali limitate e accesso limitato (o nullo) a Internet per: mancanza di apparecchiature personali, problemi infrastrutturali (ad esempio, scarsa banda larga nelle zone rurali), linguistici (compresi alcuni immigrati) e disabilità che richiedono disposizioni speciali (ad esempio, vista, udito).

Come accennato precedentemente, il processo di digitalizzazione richiede spesso investimenti consistenti e un *know-how* che può mancare presso gli uffici del lavoro; ciò si traduce nella necessità di legarsi a partner pubblici o privati. Ad esempio, in Spagna sono a regime delle esperienze di entrambe le nature: il Governo coordina le attività di sviluppo delle competenze informatiche tramite l'Istituto per la Formazione degli occupati (FUNDAE) che lavora a stretto contatto con gli SPI locali e le Parti sociali. Esistono collaborazioni anche con il settore privato (come Cisco, Google e Microsoft – l'iniziativa *Digitalize*) per offrire formazione online gratuita sulle competenze digitali ai disoccupati e alle PMI. Situazione simile si registra in Svezia, ove il partenariato con il settore pubblico è considerato cruciale, e l'Agenzia per il governo digitalizzato (DIGG) coordina e sostiene la digitalizzazione dei servizi pubblici. A ciò si aggiunge la collaborazione degli SPI con la Google Academy e altre organizzazioni del settore privato per la formazione sulle competenze digitali. Nell'autunno del 2020 è stata lanciata una nuova iniziativa 'Digitalizzazione democratica' in collaborazione con i Comuni e l'Associazione svedese degli Enti locali (SALAR). A partire dalla pandemia, sono stati creati nuovi incentivi all'occupazione o ampliati i preesistenti, in genere indirizzati alle piccole e microimprese e a specifici gruppi di lavoratori o specifici settori. Tuttavia, ad una analisi complessiva, si è registrato uno spostamento sostanziale della spesa, proprio dagli incentivi all'occupazione verso invece le misure di formazione, soprattutto in alcuni Paesi come la Danimarca con programmi di formazione a lungo termine, la Francia, che ha rafforzato il piano di investimenti in formazione di nuove competenze, la Finlandia, l'Irlanda e il Portogallo. La maggior

parte ha anche esteso le proprie misure di formazione a lavoratori minacciati dalla disoccupazione, nonché gruppi specifici di occupati (Croazia, Italia, Germania). Questa tendenza a favore dello spostamento della spesa verso la formazione era già in atto prima della crisi pandemica, che le ha conferito nuovo slancio. L'aumentata consapevolezza delle modificate condizioni di contesto, della necessità di una diffusa riqualificazione, dell'adattamento delle competenze o la riqualificazione dei lavoratori occupati era già in agenda in diversi Paesi. Un altro fronte su cui gli SPI si sono trovati impegnati è stato quello della prevenzione e del contenimento dell'aumento della disoccupazione. All'inizio della pandemia, la maggior parte dei Paesi ha introdotto modifiche temporanee al regime delle prestazioni previdenziali e assistenziali, per aiutare più 'generosamente' i disoccupati e per coprire una gamma più ampia di persone (ad esempio i lavoratori autonomi). In molti Paesi il reddito minimo è stato implementato, modificato o esteso proprio per ammortizzare gli effetti della pandemia. Le diverse misure messe in atto per compensare la perdita di posti di lavoro e la riduzione dell'orario di lavoro sembrano aver funzionato bene e impedito un forte aumento della povertà. Tuttavia, tutto questo non ha impedito che alcuni gruppi di persone siano stati duramente colpiti. Infine, la gestione di una ripresa efficace ha spinto gli SPI a profonde riorganizzazioni interne. La principale sfida è legata all'accelerazione della digitalizzazione, all'aumento della comunicazione a distanza, all'elevato onere dovuto all'incremento delle richieste di indennità, all'implementazione del telelavoro. Gli elementi principali per rivedere la gestione delle risorse umane prevedono, per il prossimo futuro, una parziale continuazione del telelavoro, attività formative per migliorare l'efficienza del personale, l'aumento di quest'ultimo in un terzo degli SPI dell'Unione. È presumibile che la ricerca di un nuovo equilibrio tra le attività 'in presenza' e la fornitura digitale di servizi, sia alle persone in cerca di occupazione che ai datori di lavoro, costituisca l'elemento che più guiderà le strategie future degli SPI.

1.2 Le dinamiche della spesa dedicata ai servizi per il lavoro: un confronto comparato

Terminata la panoramica sulle tendenze più recenti negli SPI, pare utile anche fornire una breve comparazione internazionale relativa alla dinamica della spesa ad essi dedicata a partire dalla grande crisi del 2008 e fino al 2020, anno in cui si è verificata la crisi determinata dalla pandemia da Covid-19. Per il confronto

internazionale si utilizza la classificazione elaborata da Eurostat per le *Labour market policy* (LMP), che considera, in questo ambito, tre macrocategorie:

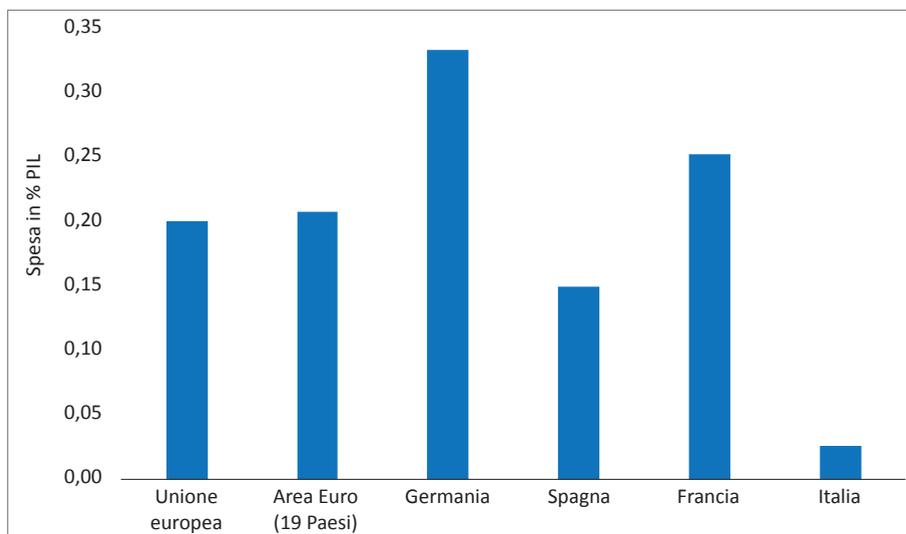
1. i servizi per il mercato del lavoro (*Labour market services – LMS*);
2. le misure (*LMP measures*);
3. i supporti (*LMP supports*).

I 'servizi' (categoria 1) includono il sistema dei servizi per l'impiego (SPI o LMS) e quelle attività che facilitano l'integrazione di disoccupati e persone in cerca di lavoro nel mercato o che assistono i datori di lavoro nel reclutamento e selezione del personale. Le 'misure' (categorie 2-7) si sostanziano nelle politiche attive del lavoro, cioè quegli interventi che promuovono l'inserimento lavorativo, il mantenimento del posto di lavoro, la regolarizzazione delle condizioni lavorative e si traducono essenzialmente in interventi diretti sulla struttura complessiva del mercato del lavoro. I 'supporti' (categorie 8-9) coincidono, invece, con quelle che possiamo definire politiche passive, avendo la finalità di limitare il disagio sociale connesso alla disoccupazione, e che consistono in prestazioni monetarie in favore di soggetti che hanno perso il lavoro o che hanno subito una sospensione temporanea dell'orario di lavoro e della retribuzione⁴. Considerata la mancanza di univocità delle tassonomie utilizzate dai diversi soggetti che operano a vario titolo nel mercato del lavoro, questa classificazione offre il vantaggio di poter condurre comparazioni a livello europeo. D'altro canto, considerata l'articolata governance delle politiche per il mercato del lavoro, almeno per l'Italia, l'attendibilità dei dati risiede nella correttezza con cui tutti gli attori coinvolti abbiano comunicato correttamente gli importi spesi.

Per comprendere meglio come si colloca l'Italia rispetto al panorama internazionale delle politiche per il mercato del lavoro, come elemento di confronto è stato preso in considerazione l'aggregato dell'Unione europea (su 27 Paesi) e quello relativo all'Area Euro. Inoltre, come singoli Paesi sono stati approfonditi i modelli della Germania, della Francia e della Spagna. In primo luogo, esaminiamo il complesso delle politiche per il mercato del lavoro (figura 1.2), ovvero l'insieme delle categorie da 1 a 9. In questo ambito si registra una percentuale di spesa per l'Italia pari al 2,835 del PIL, quasi in linea con la media dell'Unione europea (2,864). Per il resto è al di sotto della media dell'Area Euro (3,027) e dei principali Paesi (Spagna 4,545; Francia 4,027) fatta eccezione per la Germania che registra un valore inferiore (1,944).

⁴ Si veda <https://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/lmp/lmp_esms.htm>.

Figura 1.2 Politiche per il mercato del lavoro, totale categorie da 1 a 9,% PIL (2020)

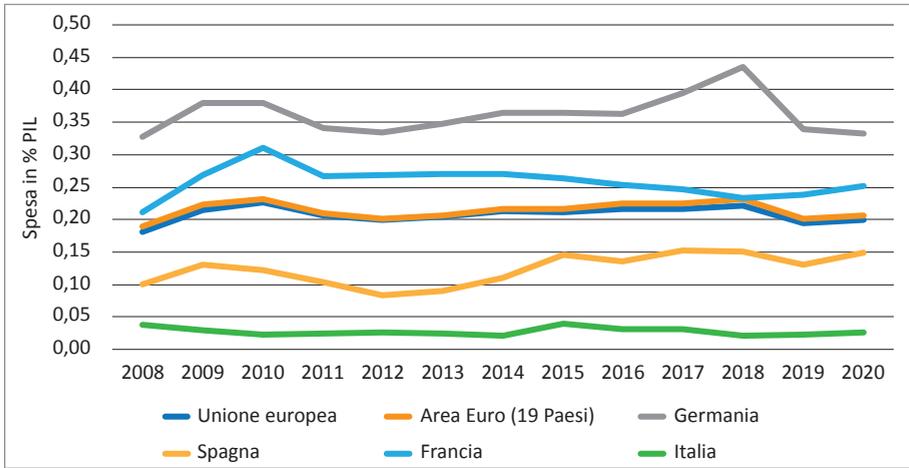


Fonte: Inapp, elaborazioni su dataset LMP ultima consultazione marzo 2023

Se si considera l'andamento dal 2008 al 2020 è evidente un rigonfiamento delle curve nei periodi di crisi (vedi figura 1.3). Per far fronte alla maggiore sofferenza lavorativa aumentano gli investimenti nelle politiche del lavoro. Già nel 2008 la spesa era aumentata, poi sostanzialmente rientrata nel 2019 con un nuovo picco determinato dall'emergenza in fase di pandemia. In particolare, l'Italia tra il 2019 e il 2020 ha incrementato la spesa dell'86% mentre l'aumento medio degli altri Paesi dell'Unione europea è stato del 73%. Il Paese che più ha aumentato la spesa è stata la Spagna (105%).

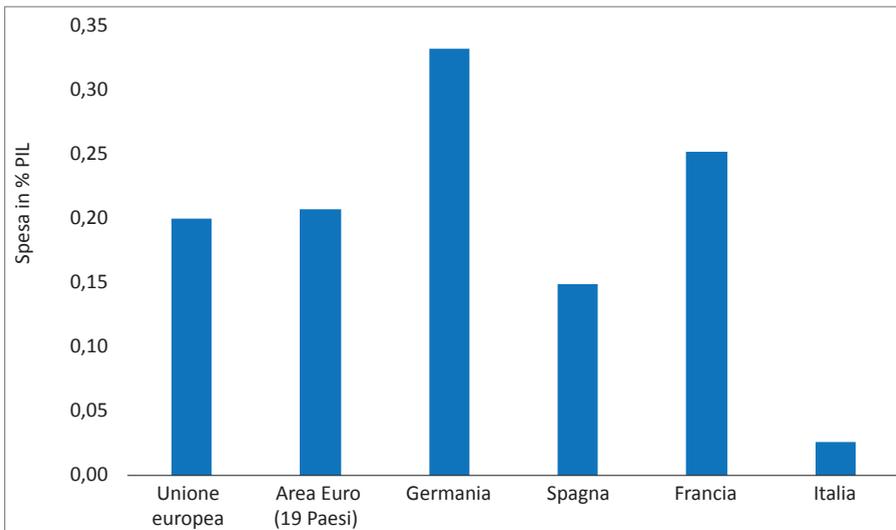
Per quanto concerne la spesa per servizi (categoria 1) – quella che interessa di più ai nostri fini – è subito evidente l'esistenza di una 'questione italiana'. Difatti, la spesa del nostro Paese dedicata ai servizi è la più bassa (figura 1.4) con solo lo 0,026% del PIL, contro una media europea dello 0,2%. In questo confronto il Paese che destina le maggiori risorse è proprio la Germania 0,332% (presso l'Agenzia federale tedesca lavorano 100 mila dipendenti – vedi *infra* paragrafo 3.6) Questa evidenza non può non essere rimarcata, anche per chiarire, per così dire, lo 'stato di necessità' conclamato e su cui si è cercato di intervenire con il Programma di rafforzamento che analizzeremo di seguito.

Figura 1.3 Politiche per il mercato del lavoro, totale categorie da 1 a 9,% PIL andamento (2008-2020)



Fonte: Inapp, elaborazioni su dataset LMP ultima consultazione marzo 2023

Figura 1.4 LMP, dettaglio spesa per servizi, categoria 1,% PIL (2020)

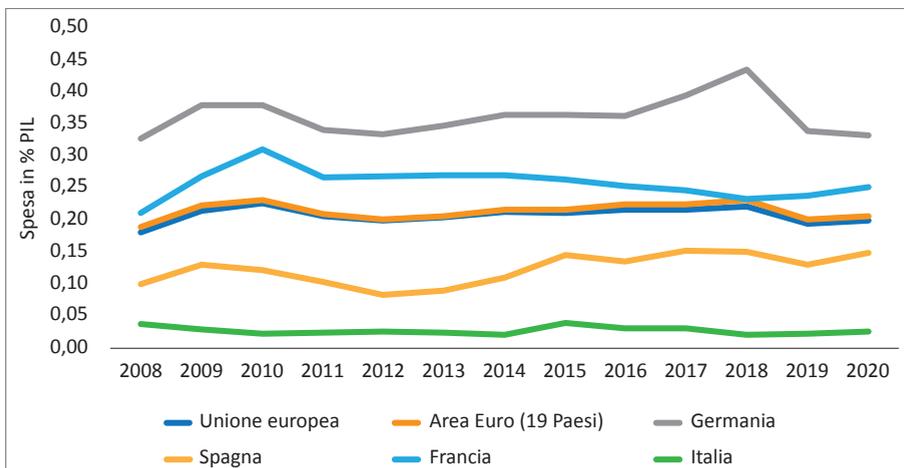


Fonte: Inapp, elaborazioni su dataset LMP ultima consultazione marzo 2023

La questione, peraltro, viene 'da lontano'. Se nel corso degli anni (figura 1.5) il Paese che ha più investito sui 'servizi' è stata la Spagna, registrando un incremento del 48% dal 2008 e dal 2020; l'Italia, invece, ha depotenziato lo stesso investimento

registrando, nel periodo, un decremento del -39%. Solo in fase pandemica si rileva un incremento degli investimenti del 13% (dal 2019 al 2020), per un saldo complessivo negativo del -32% tra il 2008 e il 2020.

Figura 1.5 LMP, dettaglio spesa per servizi, categoria 1,% PIL andamento (2008-2020)



Fonte: Inapp, elaborazioni su dataset LMP ultima consultazione marzo 2023

D’altro canto, tutti i Paesi hanno aumentato la spesa nel 2020, fatta eccezione per la Germania (-2%) perché reduce da forti investimenti effettuati negli anni precedenti.

1.3 Il rafforzamento dei servizi al lavoro in Italia: la chiave di volta dei più recenti programmi multilivello di politica attiva del lavoro

La breve panoramica comparata appena svolta rende ancor più evidente la pressione ad agire, anche perché un contemporaneo e latente processo di riaccentramento delle politiche del lavoro⁵ richiedeva – e richiede – adeguate ed efficienti reti territoriali operative. In altre parole, l’introduzione di alcune misure

⁵ Proprio considerando queste politiche, e in particolare, il PNRR, si interroga se ci si trovi dinanzi “ad una stagione di trasformazione del rapporto tra Stato e Regioni, ma anche – e più generalmente – della forma di Stato e di Governo” (Padrin 2023, 173).

nazionali la cui gestione è in capo ai CPI, come ad esempio Garanzia Giovani, il Reddito di inclusione, il Reddito di cittadinanza (RdC), il Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori (GOL), ha rafforzato, sempre più, la necessità di potenziare sia l'organico, che le infrastrutture di questi ultimi.

Nello specifico, la questione del potenziamento delle politiche del lavoro e dei servizi dell'impiego è divenuta ineludibile, quando, senza prevedere un congruo finanziamento (anche quella riforma era 'a costo zero'), il *Job act* (legge del 10 dicembre 2014, n. 183) e, in particolare, il relativo decreto attuativo (D.Lgs. n. 150/2015), ha fissato le fondamenta per la realizzazione di una governance multilivello capace di rilanciare il settore. Prima ancora era stato il *Piano di Attuazione italiano della Garanzia Giovani* a 'transitare' attraverso i CPI, rendendo indispensabile il ricorso a questi ultimi da parte dei beneficiari di quella politica nazionale (presa in carica degli utenti, analisi dei fabbisogni ecc.)⁶.

Nonostante le buone intenzioni del Legislatore, però, gli esiti sperati della sola nuova governance non sono arrivati; anzi la riforma del *Job act* e soprattutto la mancata modifica costituzionale del Titolo V con la ri-centralizzazione delle politiche attive, hanno addirittura finito per evidenziare problemi di funzionalità ai Centri per l'impiego, caricati di nuove competenze, ma sottorganico, rendendo necessaria la programmazione di un Piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego.

A tal proposito già l'art. 15 del decreto-legge n. 78/2015 prevedeva, a garanzia dei "livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro", la definizione, con accordo in Conferenza unificata, di un "piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego ai fini dell'erogazione delle politiche attive", prevedendo allo scopo l'utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché dei fondi strutturali.

Questa previsione ha poi trovato attuazione nella predisposizione di un primo Programma di rafforzamento dei servizi e delle politiche attive del lavoro ad opera del Governo Gentiloni (2017), che in questo modo si era prefissato di potenziare i CPI con l'assunzione di 600 operatori da impiegare per la presa in carica dei percettori del Reddito di inclusione (abolito in seguito all'introduzione del RdC). Pochi anni più tardi, proprio l'introduzione del RdC ha rinfocolato le problematiche connesse alle deficienze strutturali e infrastrutturali dei CPI, chiamati di nuovo in causa per l'erogazione di servizi dedicati in favore dei fruitori di quest'ultima prestazione

⁶ A tre anni dall'avvio di Garanzia Giovani i CPI avevano già preso in carica oltre l'80% di coloro i quali avevano scelto di partecipare al Programma. Sul punto sia consentito rinviare a Cerruto e Marocco (2017).

(Mandrone e Marocco 2019). Sicché, finalmente, la Legge di Bilancio per il 2019 (L. n. 145/2018, art. 1, comma 258), prevedeva, nell'ambito del 'Fondo da ripartire per l'introduzione del Reddito di cittadinanza', la riserva di parte congrua di queste risorse ai CPI, "al fine del loro potenziamento, anche infrastrutturale"; quindi, il decreto istitutivo del RdC (decreto-legge n. 4/2019, art. 12, comma 3), disponeva, con procedura analoga a quella sperimentata nel 2017 ricordata sopra, l'approvazione di un 'Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro'. Il documento, adottato con D.M. n. 74/2019 e successivamente modificato con D.M. n. 59/2020, è stato pianificato, quindi, con l'intento di migliorare l'operato dei CPI grazie all'assunzione di nuovo personale appositamente formato per trattare in maniera efficace i beneficiari delle misure di contrasto alla povertà. Dopo un lungo negoziato tra Stato e Regioni, il PSP ha coniugato l'attuazione del RdC (come è noto, poi abolito dalla Legge di Bilancio del 2023, L. n. 197/2022), che avrebbe avuto inevitabilmente ripercussioni sui territori, con l'obiettivo prioritario e imprescindibile di garantire una nuova governance del servizio pubblico al lavoro, da gestire secondo i principi di *Project Management*, di *Case Management* degli utenti e di condizionalità delle prestazioni.

Ben presto, però, il PSP ha dovuto fare i conti con le problematiche connesse all'emergenza sanitaria che, dall'inizio del 2020, ha condizionato la vita del nostro Paese e ha fatto sì che, nel 2021, una parte delle risorse inizialmente destinate ai Centri per l'impiego venisse spostata⁷ come "progetti in essere"⁸, a valere sul PNRR. Quest'ultimo a sua volta ha previsto un ulteriore finanziamento, equivalente a 200 milioni di euro, nell'ambito del Missione 5, Componente 1 (M5C1), e cioè l'Investimento 1, dedicato, appunto, al potenziamento dei Centri per l'impiego⁹, per un totale di 1,07 miliardi, 600 milioni dei quali sono stati imputati al PNRR. Il complessivo finanziamento volto al rafforzamento del personale operante nei CPI, secondo le previsioni del MLPS: "[...] permetterà alle Regioni di più che raddoppiare il numero di unità di personale impiegata nei centri per l'impiego:

⁷ Nello specifico si è trattato di 400 milioni di euro su un totale di 467,2 milioni di euro per l'annualità 2019 e 403,1 milioni di euro per il 2020.

⁸ Con l'espressione "progetti in essere" si fa riferimento a progetti finanziati e avviati prima della redazione del PNRR con fondi nazionali, che in questo caso vengono sostituiti con i fondi del PNRR e quindi liberati per essere impegnati in altro modo.

⁹ Fermo restando l'obiettivo di migliorare i servizi a favore dei disoccupati e delle imprese da parte dei CPI, la misura ha previsto anche investimenti infrastrutturali, la promozione di Osservatori regionali del mercato del lavoro e della cooperazione tra i sistemi informativi regionali e nazionali, oltre all'attività di formazione rivolta agli operatori dei CPI.

al completamento delle assunzioni, quindi, si passerà dai circa 8 mila operatori precedentemente presenti a quasi 20 mila¹⁰; più del doppio, quindi, rispetto a quelli in servizio prima dell'intervento del Legislatore.

L'incremento dei servizi attesi: funzioni core e persistenti criticità

La disciplina sin qui descritta, poiché ha reso indispensabile il passaggio presso i CPI per l'accesso a diverse prestazioni e indennità, ha comportato anche un incremento dei servizi erogati da questi ultimi.

Il monitoraggio Anpal relativo all'annualità 2017 (Anpal 2018), infatti, in riferimento alle prestazioni erogate agli utenti e alle aziende, aveva individuato 7 diverse aree funzionali, suddivise a loro volta in singole attività che variavano da un minimo di 5 a un massimo di 8, meno della metà di quelle monitorate sempre dall'Anpal nel 2022 (Anpal 2023). Nel 2022, invece, l'offerta funzionale dei CPI è risultata essere suddivisa in 15 aree¹¹, ognuna delle quali declinata nelle azioni di servizio a partire da quelle definite nell'Allegato B del D.M. n. 4/2018 e s.m.i. (Specificazioni dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale) che vanno, in questo caso, da un minimo di 4 a un massimo di 14. Si va da attività che riguardano gli adempimenti in capo ai vecchi uffici di collocamento, alle funzioni gestionali e di back office, a quelle informative e di primo contatto dell'utenza, di consulenza, fino a quelle di promozione o di intensificazione delle relazioni con le imprese del territorio. Indagando sui tassi di attivazione delle azioni elencate sopra, l'ultimo monitoraggio Anpal (2023) ha evidenziato valori modesti in merito alle funzioni qualificanti, le stesse che implicano un livello adeguato di organizzazione, di segmentazione dei ruoli, di tempi di lavoro ben definiti, oltre che di personale dedicato. Come si evince dalla tabella che segue, infatti, le attività di orientamento specialistico, assistenza alla ricerca intensiva di lavoro, accompagnamento al lavoro, rinvio alla Formazione Professionale e Gestione di strumenti conciliazione cura/lavoro, tutte afferenti alle cinque aree funzionali più specialistiche, sono quelle che presentano tassi più alti di criticità dovuti alla carenza di specifiche competenze da parte degli operatori che, al contrario, si dimostrano più preparati nell'erogazione dei servizi informativi, delle procedure amministrative e in merito a tutto quanto concerne il collocamento obbligatorio.

¹⁰ Così l'Allegato A, p. 30, del D.M. 5 novembre 2021 *Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori*.

¹¹ Nell'edizione 2020 del Monitoraggio Anpal, le aree funzionali individuate erano state 12.

Nello specifico, i dati mostrano un’attivazione quasi totale da parte dei CPI delle procedure amministrative e di profilazione, dell’accoglienza e prima informazione, dei servizi alle imprese e di tutto quanto riguarda le pratiche necessarie per avviare i percorsi di tirocinio. In tutti i casi i valori concernenti i livelli di criticità nell’erogazione di questi servizi non vanno oltre i 6 punti percentuali, confermando quanto determinate funzioni, essendo ormai entrate pienamente a regime, risultino più facilmente gestite dagli operatori, che al contrario dimostrano di essere più in difficoltà nell’implementazione delle attività specialistiche.

Differenze in merito alla fornitura dei servizi si riscontrano anche tra le varie aree del Paese, con le Regioni del Sud che fanno registrare un ritardo generalizzato rispetto al resto dell’Italia, anche per quanto attiene appunto all’erogazione dei servizi. Proprio per questo motivo sono previsti, anche in questa materia, i Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), con l’intento di far convergere il sistema dei servizi dell’impiego verso un’offerta standardizzata delle funzioni.

A tal proposito l’Anpal, prendendo in considerazione i servizi offerti da almeno il 90% dei CPI dislocati sul territorio nazionale, ha individuato le funzioni attive indistintamente in tutta Italia (funzioni *core*) nell’‘Orientamento di primo livello e Patto di servizio’, nell’‘Accoglienza e prima informazione’, nelle ‘Procedure amministrative e Profilazione’, nei ‘Tirocini’, nei ‘Servizi alle imprese’, nell’‘Incontro domanda-offerta’, nell’‘Orientamento specialistico’ e infine nell’‘Accompagnamento al lavoro’ (tabella 1.3).

Tabella 1.3 Funzioni *core* offerte da almeno il 90% dei CPI

Area funzionale	Azione di servizio
Orientamento di primo livello e Patto di servizio	Individuazione dei fabbisogni dell’utente, definizione del Patto di servizio personalizzato, individuazione delle misure di politica attiva del lavoro coerenti con il profilo dell’utente, raccolta d’informazioni sull’utente per la profilazione qualitativa, aggiornamento dei contenuti del Patto di servizio.
Accoglienza e prima informazione	Informazioni sugli adempimenti amministrativi legati alla registrazione presso i CPI, informazioni sui programmi di politica attiva, servizi e misure disponibili, informazioni sulla rete dei servizi competenti, informazioni sulle modalità di accesso e fruizioni ai servizi offerti dalla rete territoriale del lavoro e della formazione.
Procedure amministrative e Profilazione	Registrazione dei dati sul sistema informativo regionale e nazionale, predisposizione e/o aggiornamento della scheda anagrafica professionale, raccolta di informazioni sull’utente per la profilazione quantitativa.
Tirocini	Supporto alla redazione della convenzione, del progetto formativo individuale e del dossier individuale, tutoraggio, contatti con il Tutor individuato dall’impresa all’attivazione del tirocinio, durante il suo svolgimento e alla chiusura dello stesso.

segue

segue Tabella 1.3

Area funzionale	Azione di servizio
Servizi alle imprese	Pubblicizzazioni delle vacancies inviate al CPI dalle imprese, rilascio informazioni sui servizi offerti dalla rete dei servizi per il lavoro, presentazione all'impresa di una rosa di candidati preselezionati, verifica della disponibilità dei potenziali candidati individuati, individuazione di candidature rispondenti ai requisiti della ricerca e presenti sui siti dedicati, raccolta e verifica delle autocandidature.
Incontro domanda-offerta	Preselezioni e invio della rosa di profili individuati all'impresa, raccolta e verifica delle autocandidature, verifica dell'effettiva disponibilità dei potenziali candidati individuati, promozione delle candidature presso le imprese.
Orientamento specialistico	Supporto all'utente nell'acquisizione di informazioni sulle opportunità professionali, lavorative e formative, ricostruzione delle esperienze formative e professionali dell'utente, aggiornamento dei contenuti del Patto di servizio, identificazione dei fabbisogni di competenza da formare.
Accompagnamento al lavoro	Supporto nella redazione del CV e delle lettere di accompagnamento.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Anpal, 2022

1.4 Risorse e numeri del Piano di rafforzamento italiano

Come visto, per quanto attiene all'aspetto finanziario, il primo Programma di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro è stato approvato nel 2017, con l'obiettivo di imporsi come elemento di raccordo fra i diversi fondi destinati alle politiche attive (FSE 2014-2020 e residui degli stanziamenti del progetto *Welfare to Work*)¹² e aveva previsto lo stanziamento di 105 milioni di euro distribuiti tra le Regioni¹³ per il miglioramento e il rafforzamento dei servizi di politica attiva garantiti dai CPI dislocati sul territorio nazionale. Nello specifico, queste risorse hanno permesso l'assunzione di 1.000 nuovi operatori che si sono aggiunti ai circa 7.500 in servizio a marzo 2017 (Anpal 2018). Ulteriori risorse sono state successivamente stanziare con il PSP, che ha erogato 467,2 milioni di euro per l'annualità 2019¹⁴, 403,1 milioni di euro per il 2020¹⁵

¹² Fondi nazionali, regionali e FSE.

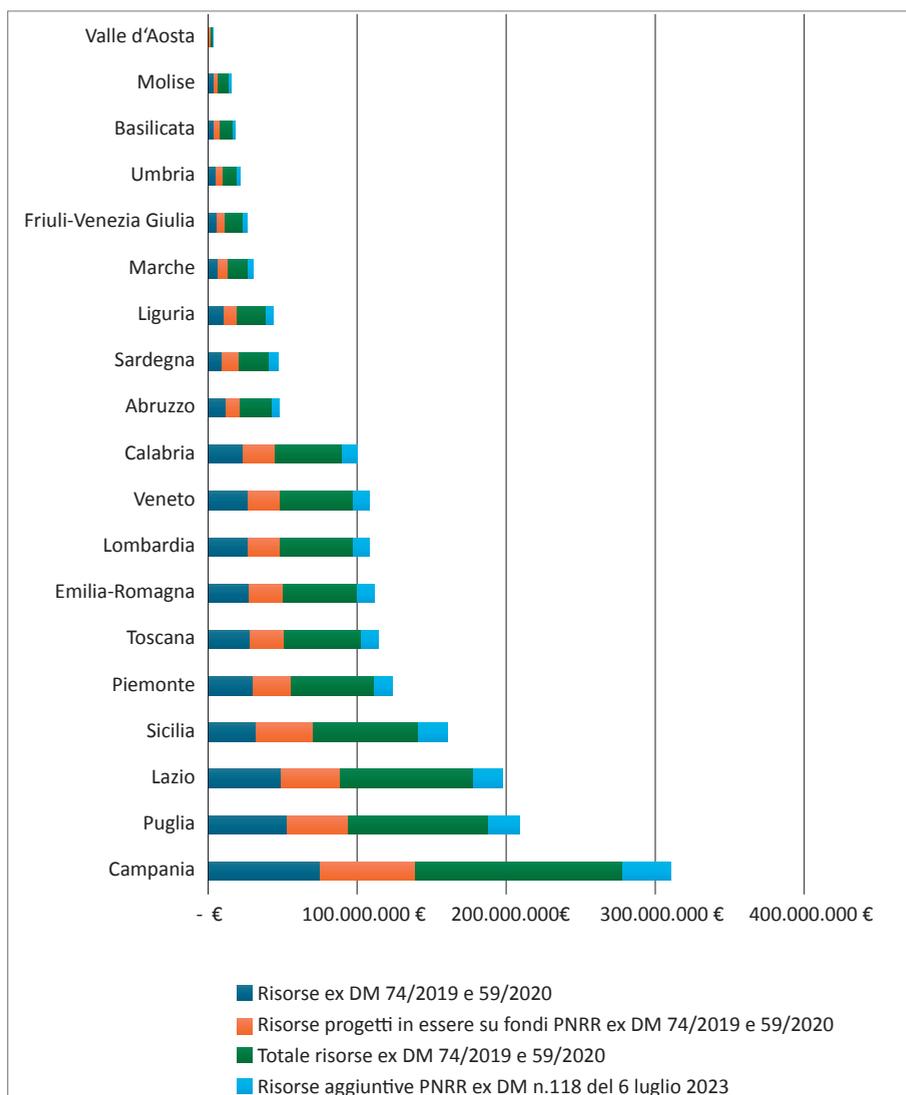
¹³ Non hanno ricevuto finanziamenti la Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano.

¹⁴ La metà delle risorse stanziare sono state erogate subito dopo il perfezionamento del decreto ministeriale che ha approvato il Piano di potenziamento, la restante parte è stata distribuita alle Regioni solo in seguito all'approvazione dei Piani attuativi regionali del potenziamento dei CPI.

¹⁵ Il 75% del finanziamento è stato erogato in seguito all'approvazione dei Piani attuativi regionali, la restante parte solo in seguito alla presentazione della documentazione attestante l'effettivo utilizzo delle risorse già erogate nel 2019.

previste dalla Legge di Bilancio per il 2019. A queste sono state aggiunte le risorse previste dal decreto istitutivo del RdC (decreto-legge n. 4/2019) che ha reso disponibili per l'implementazione del PSP ulteriori 424 milioni (di cui 120 milioni per il 2020 e la restante parte per le annualità successive).

Figura 1.6 Ripartizione delle risorse stanziare dal PSP per Regione al 30 giugno 2023



Fonte: elaborazioni Inapp dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2023

Anche se la maggior parte di questi finanziamenti era destinata all'assunzione di nuovo personale (oltre 14 mila addetti)¹⁶ e a interventi di natura infrastrutturale delle sedi dislocate sul territorio nazionale (compreso l'acquisto degli arredi e delle attrezzature informatiche), un massimo del 5% della quota di competenza di ciascuna Regione, è stato destinato alla formazione degli operatori, pianificata secondo un programma ben definito delle attività formative e di aggiornamento tarate sui reali fabbisogni di formazione di tutti gli operatori e non solo dei neoassunti. L'intervento, inoltre, ha previsto anche la possibilità di utilizzare una parte delle risorse per la creazione di una Rete nazionale degli Osservatori del mercato del lavoro insieme al rafforzamento degli Osservatori regionali.

A queste risorse si sono aggiunte, in un secondo momento, quelle a valere sul PNRR, che, in riferimento alla Missione 5, Componente 1: Politiche per il lavoro, Investimento 1.1: Il potenziamento dei CPI, ha investito 200 milioni¹⁷ di euro per contribuire al raggiungimento degli obiettivi dei Piani di potenziamento di cui si è detto in precedenza, ripartiti tra le Regioni secondo i criteri previsti nell'Allegato B, del D.M. n. 59/2020 ricalcolati in seguito all'esclusione delle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'ammontare complessivo delle risorse stanziato e distribuito tra le Regioni è ricostruito graficamente nella figura che segue.

Entrando nel dettaglio degli obiettivi alla base del processo di potenziamento, la misura ha previsto un primo obiettivo al 2022 e uno finale da raggiungere per la fine del 2025. Il primo ha ipotizzato che almeno 250 Centri per l'impiego avrebbero completato il 50% delle attività previste dai Piani di potenziamento regionali alla fine del 2022, mentre nel 2025 saranno 500 i CPI che avranno realizzato tutte le attività previste dagli stessi Piani. A tal proposito, l'Unità di missione, responsabile del coordinamento delle attività di gestione degli interventi previsti nel PNRR, nel corso del monitoraggio effettuato nei primi mesi del 2023, ha rilevato che più della metà dei CPI si caratterizza per un livello avanzato del processo di potenziamento, realizzando in questo modo quanto auspicato con il primo dei due obiettivi. Di questi, 95 hanno sede nel Nord-Est (29%), 66 nel Nord-Ovest (20%), 72 al Centro (22%), 66 al Sud (20%) e 28 nelle Isole (9%), per un totale di 327 CPI che hanno portato a termine tutte le attività previste dai Piani.

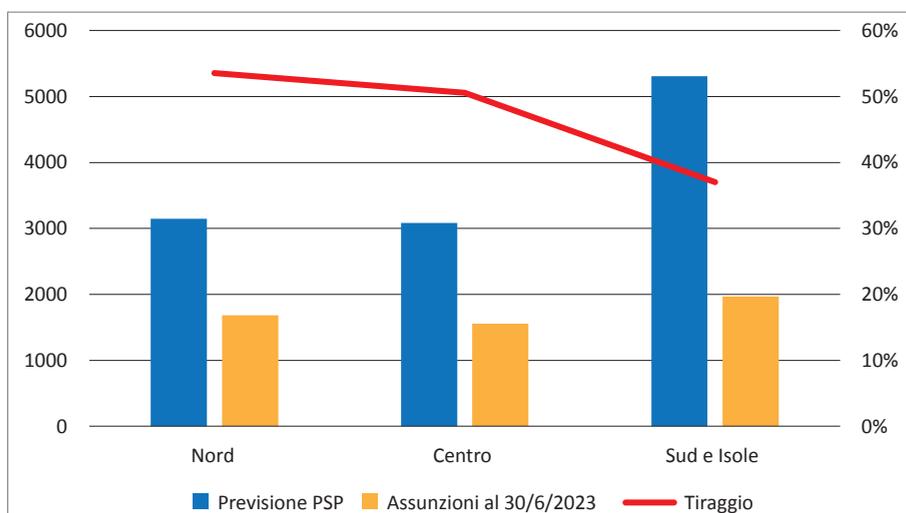
Per quanto attiene, invece, alle unità di personale assunto, i dati forniti dal Ministero del Lavoro mostrano che solo la Valle d'Aosta ha completato il processo

¹⁶ Il decreto del 22 maggio 2020, n. 28, prevedeva 5.600 assunzioni nel 2019 e 8.600 nel 2020.

¹⁷ Il decreto direttoriale del 6 luglio 2023, n. 118, risorse assegnate con decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 6 agosto 2021.

di potenziamento dei suoi CPI e che sia l'Umbria che la Liguria sono molto vicine al raggiungimento dell'obiettivo. Al contrario, il Molise e la Basilicata registrano un ritardo considerevole in quanto non hanno ancora assunto nuovo personale. Un caso a sé è rappresentato dalla Sicilia, che in seguito all'annullamento da parte del TAR delle graduatorie finali dei vincitori dei concorsi banditi nel 2021, è stata costretta a pubblicare nuovi bandi, allungando in questo modo i tempi necessari per poter assumere nuovo personale. Il numero assoluto di nuovi addetti dei CPI regionali, però, non può essere necessariamente considerato come sinonimo di ritardo nel potenziamento dei servizi dell'impiego, perché come vedremo in seguito, dalle interviste ai responsabili dei CPI regionali è emerso che in molti casi la scelta di assumere personale con profili professionali dirigenziali, e quindi con impegni di spesa superiori, ha ridotto la numerosità di personale da poter assumere con il budget a disposizione. Questo perché, ovviamente, le assunzioni effettive, dipendono dal costo da sostenere dalle Regioni per ciascun dipendente. Comunque, nella figura che segue, sulla base dei dati ministeriali, si evidenzia il ritardo accumulato dal Mezzogiorno, spinto anche dalla quota maggiore di assunzioni previste dal PSP (46%): il 'tiraggio' (la quota di assunzioni al 30 giugno 2023 su quelle previste dal PSP) qui si è fermato al 37%, contro il 54% e il 51%, rispettivamente, di Nord e Centro.

Figura 1.7 Confronto previsioni da PSP e assunzioni effettive al 30 giugno 2023



Fonte: elaborazioni Inapp dati Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2023

Nonostante siano state riscontrate differenze per quanto concerne lo stato di avanzamento tra le diverse Regioni, tutte quelle intervistate nel corso dell'indagine Inapp, hanno dichiarato di aver ricevuto quanto assegnato loro a livello centrale in fase di programmazione.

L'invio delle risorse, però, era vincolante all'assunzione effettiva di nuovo personale, sicché il MLPS ha trasferito gli importi stabiliti solo dopo aver ricevuto i monitoraggi trimestrali relativi all'avanzamento del PSP da parte delle singole Regioni. Anche se il processo si è svolto in maniera lineare secondo tutti gli intervistati, alcuni referenti regionali hanno lamentato il fatto che il decreto di assegnazione delle risorse non abbia tenuto conto degli adeguamenti contrattuali necessari per legge, costringendo in questo modo le amministrazioni locali a sostenere dei costi aggiuntivi dovuti alla differenza tra l'importo fissato in un periodo precedente a quello in cui sono stati effettivamente erogati.

2 Reclutamento, riorganizzazione ed erogazione del servizio: le opinioni degli stakeholder

2.1 Un rafforzamento a metà: perché non si assumerà il 100% dell'organico previsto

Questo capitolo, come accennato all'inizio, è basato su di una serie di interviste in profondità rivolte a dirigenti e funzionari regionali, nonché a soggetti provenienti dal mondo delle Agenzie per il lavoro ed esperti del settore, svolte nel periodo intercorso tra novembre e dicembre 2023.

Pur essendo stato conseguito l'obiettivo intermedio del 31 dicembre 2022, il processo di potenziamento dei CPI non ha ancora raggiunto il numero di assunzioni che era stato prefissato da ciascuna Regione nella fase di programmazione, fatta eccezione per la Valle d'Aosta, che già alla fine del 2022 aveva assunto tutte le unità programmate.

Anche quando tutte le Regioni avranno portato a compimento i processi di potenziamento dei propri CPI, non è detto che il numero delle assunzioni coinciderà con quello originariamente previsto. Come già detto, la causa principale di questo disallineamento va ricondotto al fatto che il costo medio¹⁸ in fase di programmazione, non ha potuto tener conto di possibili riarticolazioni dei ruoli degli effettivi assunti rispetto a quanto inizialmente programmato, il che potrebbe aver determinato un innalzamento dei costi. In fase di definizione, infatti, i Piani non avevano previsto la distinzione tra i profili da inserire in organico e, quindi, non avevano tenuto conto dell'effettiva copertura finanziaria necessaria a sostenere tutti i ruoli di cui ciascun ufficio aveva bisogno. In altre parole, il costo per l'assunzione di un istruttore amministrativo è inferiore a quello sostenuto per l'inserimento in organico di un dirigente, per cui nei casi in cui si è deciso di

¹⁸ A titolo esemplificativo 40 mila euro lordi circa per la categoria D, 34 mila circa per la categoria C.

assumere profili dirigenziali, il finanziamento stanziato è diventato insufficiente per l'inserimento di tutte le unità indicate in fase di programmazione. Al contrario le amministrazioni che hanno optato, ad esempio, per l'assunzione di istruttori amministrativi hanno potuto inserire un numero maggiore di nuovi operatori.

A questo proposito, uno degli stakeholder ha dichiarato che la sua Regione ha affrontato questa problematica caricando sul bilancio regionale le spese accessorie connesse agli stipendi, riuscendo in questo modo a non intaccare l'ammontare stanziato a livello centrale per il potenziamento dei CPI, così come ha fatto un'altra Regione che ha integrato il finanziamento nazionale, destinando risorse del proprio bilancio alla copertura degli oneri previdenziali ed assistenziali.

Proprio la differenza di costo tra i vari profili professionali è stata una tematica molto dibattuta nel corso delle interviste ai referenti dei CPI regionali, tutti concordi nel ribadire il fatto che, nella maggior parte dei casi, il personale assunto appartenesse alle figure apicali dei livelli di inquadramento (categoria C e soprattutto D), con inevitabili conseguenze sulla gestione del budget assegnato a ciascuna Regione, diventato quindi insufficiente per assumere nella misura fissata al momento della definizione del PSP.

È emerso, inoltre, che alcune Regioni hanno incontrato importanti difficoltà a reclutare nuovo personale, posto che il numero di candidature presentate ai concorsi è risultato inferiore ai posti da coprire. A ciò si aggiunga, che si è anche verificato che alle selezioni si presentassero meno di quanti avessero presentato istanza, nonché che qualche vincitore rifiutasse l'incarico perché, nel frattempo, aveva superato altre selezioni, che garantivano una remunerazione superiore, ad esempio, presso amministrazioni centrali.

Ancora va ricordato che, successivamente al rallentamento/sospensione imposto dalla crisi pandemica, anche in questo settore si è verificato un 'effetto rimbalzo', generando una 'proliferazione' di concorsi pubblici, che ha consentito ai più meritevoli di trovarsi nella condizione di poter scegliere dove essere assunti e questo, alla luce di quanto detto prima, potrebbe aver spinto la maggior parte di questi ultimi verso altri comparti della PA.

Secondo qualche intervistato, sono stati numerosi i neoassunti che hanno deciso di andare via poco dopo l'assunzione per lavorare altrove. In base a quanto dichiarato nel corso delle interviste, in una delle Regioni, il tasso di rinuncia ha interessato addirittura il 50% dei vincitori di concorso, mentre in altre i rispondenti hanno fatto riferimento a percentuali che oscillano tra il 20% e il 30%.

Un altro elemento che ha influito in negativo sul numero dei nuovi ingressi all'interno dei CPI riguarda la scarsa attrattività sui giovani del lavoro pubblico

e la farraginosità delle procedure dei concorsi pubblici che, nelle parole degli intervistati, non sempre premiano i più meritevoli. Secondo qualcuno tra questi sarebbe allora opportuno impegnarsi per migliorare il *brand reputation* della PA e ‘convincere’ i giovani che anche il settore pubblico è in grado di offrire una crescita di carriera.

Qualche intervistato, invece, ha attribuito la scarsa ‘attrattività’ del lavoro all’immagine negativa dei vecchi uffici di collocamento, nello specifico alla necessità per gli addetti di doversi rapportare costantemente con un’utenza ‘fragile’ che, nella maggior parte dei casi, sta affrontando un periodo di forti difficoltà, perché senza lavoro. Lavorare a stretto contatto con persone che stanno attraversando momenti difficili a causa della mancanza di lavoro, può essere demotivante per gli operatori, ma al tempo stesso si rivela parimenti gratificante per loro supportarli e accompagnarli verso una nuova occupazione. Altro elemento rimarcato da qualche stakeholder, come possibile causa della scarsa attrattività del lavoro nei CPI, è rappresentato dalla presenza massiccia tra i candidati di laureati in giurisprudenza i quali, potendo scegliere, preferiscono essere assunti in contesti in cui c’è maggiore necessità di approfondimenti giuridici.

In generale le difficoltà di reclutamento si legano ad una perdita complessiva di attrattività del settore pubblico che, a differenza di quanto accadeva in passato, è meno ambito rispetto al settore privato. Quest’ultimo, infatti, viene preferito soprattutto per il fatto di essere meno burocratizzato, meno rigido e, quindi, con maggiori margini di carriera, oltre che per il fatto di poter garantire guadagni più alti. Usando le parole di uno degli intervistati:

Secondo me questa cosa è da collegare alla situazione generale dei concorsi nella pubblica amministrazione, che attrae sempre meno e che soffre di un problema che nel settore privato chiamiamo *employer branding*. Così come oggi tutte le aziende private sono in competizione tra loro nel riuscire a portare a bordo i candidati migliori, a maggior ragione, c’è una competizione tra il mondo pubblico e il mondo privato. Il pubblico soffre particolarmente questa competizione perché i dati ci dicono che molto spesso i giovani, ma anche i professionisti, che magari sono già avviati sul mercato del lavoro ma che decidono di cambiare, solitamente guardano con maggior favore al mercato privato perché si ritiene che questo offra delle chance migliori e maggiori possibilità di avere avanzamenti e progressioni di carriera [...]. Al tempo stesso il confronto tra mercato privato e quello pubblico, assegna un vantaggio oggettivo al secondo nella fase di inserimento, in quanto, a differenza di

quanto si pensi, i primi anni di carriera nel pubblico pagano meglio rispetto al privato, per cui in questa fase può avere una maggiore attrattiva. Al contrario, l'attrattività del settore pubblico si riduce nella fase di *retention*, proprio perché c'è quella maggiore rigidità nella possibilità di gestire lo sviluppo della carriera, del percorso professionale delle persone, dell'aumento di stipendio. Essendo una struttura più rigida è oggettivamente più limitata la possibilità per un dirigente pubblico di fare in autonomia una pianificazione e un utilizzo degli strumenti di incentivo a disposizione per valorizzare e trattenere il personale (APL 3).

A ciò va aggiunto il fatto che partecipare a un concorso pubblico richiede molto tempo, dalla prima all'ultima prova di selezione prevista passano di solito mesi e, come se non bastasse, quasi sempre le prove vengono sostenute nella Capitale o nei Capoluoghi di Regione, costringendo i candidati a farsi carico di costi non indifferenti, che non tutti sono in grado di sostenere.

Come si evince da quanto riportato, in genere le risposte fornite convergono verso le stesse motivazioni anche se qualche stakeholder ritiene che la crisi pandemica, proprio nel periodo di espletamento dei concorsi, abbia condizionato in negativo i tassi di partecipazione, così come ha influito sempre negativamente il fatto che i CPI siano, in molti casi, dislocati in territori disagiati o difficili da raggiungere: ciò disincentiva tutti coloro che, non occupando una buona posizione in graduatoria, sono ad accettare di lavorare nelle sedi collocate in aree disagiate o comunque lontano dal proprio Comune di residenza.

Ultimo, ma non per importanza, il riferimento ai requisiti richiesti che in alcune Regioni sono stati talmente specifici da precludere la possibilità di partecipare a tutti gli aspiranti lavoratori. Il possesso di competenze particolari, che spesso coincide con un titolo di studio elevato, inoltre, è per le persone qualificate uno stimolo a coltivare ambizioni che non sempre possono essere soddisfatte nell'ambito della PA, perché le occasioni migliori di lavoro spesso sono altrove.

Per concludere, il mancato raggiungimento del numero delle assunzioni previste va considerato anche alla luce dei pensionamenti, in quanto a fronte di nuovi ingressi ogni Regione conta pure un certo numero di uscite per raggiunti limiti di età. A tal proposito dalle interviste è emerso che non sempre il turnover si concretizza con successo, perché purtroppo sono ancora troppi i casi in cui il personale uscente viene sostituito solo in parte, tanto che qualche intervistato ha dichiarato che a causa di tutto ciò molto probabilmente il processo di potenziamento non potrà mai considerarsi definitivamente concluso.

2.2 Principali criticità attuative

Dopo aver indagato in merito al mancato raggiungimento del numero di assunzioni previste al momento della programmazione/finanziamento, l'indagine si è focalizzata sulle principali criticità riscontrate nella fase di attuazione del Piano di potenziamento dei CPI.

Le risposte fornite alla domanda relativa agli eventuali ostacoli incontrati nell'implementazione del processo di potenziamento non si sono discostate di molto da quelle concernenti le motivazioni che hanno impedito alle Regioni di assumere la quantità auspicata di nuovi operatori. A fronte di un'assenza di particolari problematiche per quanto concerne la gestione del processo, infatti, i rappresentanti regionali hanno lamentato anche in questo caso difficoltà connesse alla farraginosità delle procedure concorsuali, all'attrattività del lavoro nei CPI. In particolare, dalle interviste è emersa una difficoltà diffusa nelle regioni del Centro-Nord di reclutamento del personale e di composizione delle piante organiche a causa di diversi fattori, come la già citata scarsa adesione alle procedure concorsuali, la mancata accettazione o la rinuncia all'incarico poco dopo l'assunzione.

Sono due criticità: la difficoltà di trovare persone disponibili a partecipare alle procedure concorsuali e la difficoltà di trovare persone disponibili ad andare nelle zone decentrate (Reg. 7).

Questa problematica, come è stato sottolineato nel precedente paragrafo, rinvia alla questione dell'appetibilità degli impieghi offerti, soprattutto in quei territori dove i mercati del lavoro locali sono molto dinamici e dove si registra uno spiazzamento dell'impiego pubblico, sul fronte retributivo e delle opportunità di carriera.

A causa di questi fattori in mercati molto dinamici si registra un continuo turnover del personale per cui, per definizione, il processo di potenziamento rischia di non chiudersi mai. In alcuni contesti a livello regionale non si sono registrate queste problematiche ma in alcune aree decentrate, soprattutto quelle montane e ultraperiferiche, la difficoltà di reclutamento e di dislocamento di personale qualificato è emersa con chiarezza.

L'elemento di novità rispetto a quanto emerso dalle risposte alla domanda precedente riguarda, invece, la composizione dei bandi di concorso emanati dalle singole Regioni. In alcuni casi l'assenza nel CCNL di comparto della figura di operatore del CPI è stata un limite che ha reso più difficile l'individuazione dei profili

adeguati a svolgere quella tipologia di lavoro. Questa circostanza, unita anche a strategie di potenziamento, ha indotto le Regioni a selezionare prevalentemente figure amministrative facilmente allocabili nelle piante organiche, in attesa di una ricognizione dei fabbisogni professionali più mirati alle esigenze dei singoli CPI, e a puntare sulla formazione per adeguare le competenze dei neoassunti alle esigenze di servizio (argomento del prossimo capitolo).

In un solo caso è stata evidenziata come criticità il dover gestire nei CPI personale che afferisce a due sfere normative e di risorse finanziarie diverse. Da una parte c'è il personale assunto con la Riforma Madia (D.Lgs. n. 74/2017 e n. 75/2017), cioè il personale che era in servizio prima del PSP, finanziato con risorse statali. Accanto il personale neoassunto con le risorse di quest'ultimo che sono in deroga rispetto alle norme che disciplinano i tetti di spesa della PA. Ne deriva che gli enti che assumono con queste risorse non sono tenuti a rispettare i massimali che normalmente si impongono, ad esempio sul salario accessorio. Questa circostanza ha fatto sì che si venisse a creare una diversità di trattamento tra personale assunto nella Riforma della Pubblica amministrazione dell'ex Ministra Madia e il personale assunto con il processo di potenziamento.

Su queste problematiche non sembrano aver inciso in maniera significativa i differenti modelli organizzativi regionali, ovvero centralizzato a conduzione regionale, decentrato sulle Province o delegato ad un'Agenzia regionale del lavoro. In alcuni casi qualche difficoltà si è registrata a causa della concomitanza di processi riorganizzativi come la costituzione di una nuova Agenzia per il lavoro, argomento anche questo approfondito nel prossimo paragrafo.

2.3 La riorganizzazione del personale

L'approfondimento sulle modalità di attuazione del PSP ci ha permesso di verificare come ciò abbia apportato modifiche non solamente all'organizzazione del lavoro all'interno dei CPI, ma anche ai processi organizzativi nel suo complesso.

Il Piano di potenziamento del personale si è attuato in simbiosi con quello relativo alle infrastrutture. Per cui abbiamo visto aumentare le sedi dei CPI con la conseguente distribuzione del personale sul territorio ed è stato necessario creare nuove funzioni di raccordo e di coordinamento [...] (Reg. 5).

In questo incipit ritroviamo tutti gli elementi, che sottendono la gestione della complessità, ossia del livello di differenziazione delle attività all'interno dell'organizzazione. A un numero maggiore di funzioni/compiti svolti corrisponde un aumento della 'complessità orizzontale', ossia il grado di separazione all'interno di un'unità operativa (nel nostro caso i Centri per l'impiego). Queste funzioni richiedono personale con conoscenze e capacità specialistiche; maggiore è il numero di livelli tra i ruoli manageriali e quelli operativi tanto più complessa si presenterà l'organizzazione ('complessità verticale').

Infine, per l'effetto combinato di un aumento di complessità (orizzontale e verticale) e una più ampia distribuzione di sedi e personale sul territorio, si determina un maggiore livello di complessità nella gestione della comunicazione, del coordinamento e del controllo del modello organizzativo dei servizi pubblici per l'impiego.

Come le Regioni hanno affrontato i cambiamenti dovuti al PSP? Come hanno gestito il nuovo livello di complessità richiesto? In linea di massima, le strategie adottate si sono tradotte in diversi modelli di governance. In sostanza, e semplificando, un modello agenziale, in cui un'agenzia strumentale autonoma raccoglie tutte le competenze in materia, oppure endogeno-regionale, in cui dette funzioni rimangono incardinate presso una specifica Direzione regionale, oppure ancora uno misto tra i due modelli appena ricordati.

Al momento abbiamo due sistemi sostanzialmente sempre in colloquio fra di loro, quello dell'Agenzia e della Direzione, che collaborano ovviamente punto di vista dei sistemi operativi e sono anche molto complessi [...] poi ci sono tutti i CPI, affidati a dirigenti territoriali [...] nel tempo questa questione dei livelli dirigenziali sarà un tema [...] per cui, questi aspetti organizzativi saranno via via modificati nel momento in cui attribuiamo ulteriori politiche e azioni anche all'Agenzia [...] (Reg. 2).

Si è previsto che nell'ambito del Piano di potenziamento venisse costituita questa Agenzia [...] ha ereditato semplicemente le aree dirigenziali, così si chiamano in Regione, che prima erano inserite in una Direzione lavoro, diciamo così enorme [...] è sostanzialmente una Direzione regionale (Reg. 4).

Non c'è stato nessun cambiamento neanche in termini organizzativi, in quanto c'è stata, già, una riorganizzazione dell'ufficio servizi pubblici per l'impiego accorpando la gestione di alcune attività. Abbiamo creato un'unica grande struttura

che tiene dentro tutto, abbiamo rimodellato il processo di presa in carico, ma ripeto, è indipendente a mio modo di vedere dal personale che è arrivato (Reg. 7).

Le Regioni hanno optato per un diverso grado di centralizzazione del potere decisionale (creazione o meno dell'Agenzia) e tale scelta, oltre che politica, può essere influenzata da variabili quali l'ampiezza del territorio da monitorare e/o l'autonomia nella gestione della spesa.

Al di là del modello di governance adottato, la delega delle funzioni in materia di lavoro ha comportato una riorganizzazione, che si è tradotta nella creazione di nuove funzioni e nuove figure professionali. Questa delega di poteri impatta su più livelli, ma a velocità diverse.

Il 'passaggio di poteri' avviene in maniera abbastanza rapida, ma la creazione di funzioni e figure professionali necessita di più tempo, perché possa rendere un servizio efficace ed efficiente. Come si è intervenuto per facilitare questo cambiamento? In linea di massima, si sono create delle funzioni di supporto al *core business* dei CPI che dovrebbe essere l'incontro domanda-offerta:

- principalmente si tratta di funzioni di natura gestionale, separando le cosiddette 'funzioni trasversali' (supporto amministrativo, gestione sistemi informatici, comunicazione ecc.) da quelle di incontro domanda offerta di lavoro. In sostanza si prevede un modello con due ambiti distinti: i settori territoriali e una funzione trasversale. Il primo consiste nella divisione del territorio in diversi settori con annessi i relativi Centri per l'impiego, ove si svolge il *core business* dell'ufficio (front office ecc.); il secondo implica tutte quelle attività trasversali, che sono comunque necessarie come, ad esempio, buste paga, gestione del personale. Le attività del personale, del CPI sono state completamente riorganizzate prevedendo delle funzioni *front*, che vanno dall'orientamento di base all'orientamento specialistico, incontro domanda e offerta e funzioni *back*, che riguardano la gestione dei sistemi informativi, la comunicazione, il supporto amministrativo e giuridico e le procedure trasversali;
- ma anche creando servizi che ampliassero le competenze in tema di occupabilità. Ad esempio, sviluppando un servizio di coordinamento tra la rete degli stakeholder con cui i CPI interagiscono; oppure un servizio monitoraggio, studi e ricerche dove si sono affinate le capacità di analisi territoriali dei fabbisogni occupazionali dei singoli bacini dei CPI.

L'implementazione di nuove attività ha comportato la creazione e formazione di figure professionali a vari livelli (apicale, di raccordo ecc.) per lo svolgimento di compiti di natura manageriale e gestionale. Ciò è stato possibile grazie all'attivazione di programmi formativi, rivolti ai ruoli apicali, ai responsabili dei CPI, e poi a filiera su tutti gli operatori di orientamento, di incontro domanda offerta. Molti percorsi sono comuni anche agli attori privati, questo nell'intenzione degli attuatori di far sì che si creasse un linguaggio comune tra tutti gli attori in gioco.

Altra strategia adottata è stata quella di formare, all'interno di ogni CPI, degli esperti nel mercato del lavoro, coordinati dalle sedi centrali, in modo che ogni Centro avesse la capacità di analizzare i dati del sistema informativo, del mercato del lavoro e i dati Excelsior.

Questo processo non è stato semplice ed ha sollevato alcune criticità di natura culturale:

[...] c'è un retaggio di uno zoccolo duro di personale, abituato a fare in un certo modo... con il personale nuovo abbiamo potuto agire in termini di innovazione, con quelli più vecchi abbiamo dovuto mantenere quel tipo di competenze che avevano sviluppato, quindi, ci sono CPI specializzati, altri in cui le persone fanno più cose (Reg. 10);

e burocratica:

La criticità è quella di dover gestire risorse diverse con regole diverse [...] Per i neoassunti, con poca esperienza, si riescono a creare posizioni organizzative, mentre per i dipendenti già in servizio, con maggiore esperienza per fare il coordinamento dei Centri per l'impiego, non si possono creare nuove posizioni organizzative con la normativa in essere ... senza sapere quando queste risorse dovranno confluire in un unico stanziamento (Reg. 5).

2.4 Il potenziamento 'alla prova': il Programma GOL

Il processo di rafforzamento, anche per coincidenza temporale, si è subito legato strettamente con l'attuazione ad opera delle Regioni dei LEP relativi ai servizi pubblici per l'impiego e specificatamente al raggiungimento dei target del Programma GOL e qui, prima di proseguire è allora necessario farvi breve cenno.

Come noto, il PNRR nasce in seno alla UE e consiste in risorse economiche finalizzate a superare l’impatto negativo della pandemia. Nello specifico, ciascuno Stato membro ha potuto accedere ai fondi stanziati con il Programma *Next Generation EU*, istituito dapprima con il Regolamento EU del 14 dicembre del 2020, n. 2094, a cui ha fatto poi seguito il Regolamento EU del 12 febbraio del 2021, n. 241, che istituisce il dispositivo sulla Ripresa e Resilienza. Tali fondi, erogati a rate a seguito dell’approvazione da parte della Commissione europea dei Piani nel loro insieme, sono subordinati al rispetto del cronoprogramma che si sviluppa nell’arco temporale 2021-2026, esplicandosi nel raggiungimento di predeterminati Milestone e Target (Padrin 2023).

L’obiettivo, quindi, è quello di raggiungere i soggetti esclusi temporaneamente dal mercato, quelli a rischio disoccupazione e quelli che, pur lavorando, vivono un disagio socioeconomico, al di là della fruizione di misure di sostegno del reddito. Questo avviene attraverso tre programmi indicati nel Piano: il Programma GOL, il Fondo nuove competenze e il Sistema duale, che sono rivolti a giovani ed occupati e a disoccupati. Tra i tre citati programmi guida, GOL¹⁹ risulta essere il perno dell’azione di riforma nell’ambito delle politiche attive e si rivolge ai disoccupati con lo scopo di favorirne l’inserimento occupazionale, mediante l’integrazione delle politiche attive del lavoro con la formazione. Per quel che riguarda i contenuti, coerentemente con le linee guida dettate dal PNC, il Programma GOL definisce specifici livelli essenziali delle prestazioni che si pongono come sottoinsieme del più ampio quadro vigente, articolandosi in cinque percorsi di sviluppo – di cui la formazione incarna un elemento trasversale – che sono orientati al reinserimento lavorativo, all’aggiornamento (*upskilling*) e alla riqualificazione (*reskilling*) del lavoratore per acquistare nuove competenze; alla valorizzazione dell’inclusione nel lavoro; e, infine, alla ricollocazione collettiva come *exit strategy* per le crisi d’impresa (Padrin 2023). Tali percorsi vengono applicati singolarmente o congiuntamente a diversi gruppi di lavoratori, differenziandosi a seconda della loro vicinanza o meno al mercato, unita alla tipologia di competenze possedute, se spendibili o da riqualificare.

¹⁹ Il Programma GOL viene introdotto dalla Legge di Bilancio n. 178/2020 all’art. 1, comma 324, nell’ambito del nuovo Fondo per l’attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell’ambito del Programma React EU. Ne è seguito il decreto interministeriale di adozione del Programma, emanato il 5 novembre 2021, previa approvazione ottenuta in Conferenza Stato-Regioni, come previsto dalla citata Legge di Bilancio n. 178.

L'orizzonte temporale di GOL coincide con quello del PNRR (quinquennio 2021-2025). I finanziamenti UE sono condizionati dalla definizione di *milestone* e *target*. Quelli di GOL sono:

- Milestone 1 – entrata in vigore dei decreti interministeriali per l'approvazione del Programma GOL e del Piano nuove competenze entro il 2021;
- Milestone 2 – adozione di Piani regionali per la piena attuazione del Programma GOL e raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari complessivi entro il 2022;
- Target 1 – almeno 3 milioni di beneficiari del Programma GOL entro il 2025. Di questi, almeno il 75% dovranno essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30, lavoratori over 55;
- Target 2 – almeno 800 mila dei suindicati 3 milioni dovranno essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali;
- Target 3 – almeno l'80% dei CPI in ogni regione entro il 2025 rispetta gli standard definiti quali livelli essenziali nell'ambito del Programma GOL.

Il nuovo sistema di *Assesment* quali-quantitativo²⁰, effettuato dai CPI, è volto a restituire in modo puntuale la situazione personale e professionale dell'utente, le sue competenze, le aspirazioni occupazionali, anche in connessione alle opportunità presenti nel mercato del lavoro locale. Nella fase pratica, il CPI realizza l'assessment e sottoscrive il Patto di Servizio con l'utente, nel quale è riportata la tipologia (*Cluster*) di percorso cui la persona accederà. Il Programma GOL si articola, infatti, in cinque cluster/percorsi.

1. Reinserimento – Per disoccupati che possiedono competenze spendibili sul mercato del lavoro (richieste e ricercate), che hanno bassa probabilità di rimanere disoccupati per lungo periodo e necessitano di un supporto nella definizione di una 'traiettoria' per rientrare al lavoro.

²⁰ Il processo di assessment si attua nella fase di 'Orientamento di base', ma prende avvio in stretto raccordo con il *profiling* quantitativo, svolto nella fase immediatamente precedente – che ne costituisce parte integrante. Il nuovo sistema di profilazione quantitativa, infatti, fornisce all'operatore del CPI una prima indicazione sul livello di occupabilità dell'utente, sulla base del rischio di diventare disoccupato di lunga durata. Le classi di rischio sono tre: alto, medio e basso. Le indicazioni che provengono dalla profilazione quantitativa vengono poi arricchite ed approfondite dall'operatore attraverso un'interazione dinamica con gli utenti supportata dall'utilizzo di uno strumento di assessment articolato in domande-guida che hanno la funzione di traccia di riferimento per la conduzione del colloquio in fase di profilazione qualitativa.

2. *Upskilling* – Per individui che posseggono competenze e necessitano di aggiornamento per l'evoluzione di strumenti e modalità di lavoro. È un percorso di aggiornamento delle competenze professionali che prevede interventi formativi, prevalentemente di breve durata, e dal contenuto professionalizzante.
3. *Reskilling* – Dedicato a persone che non dispongono di competenze richieste dal mercato e necessitano di formarle ex novo. In questo caso, la formazione professionalizzante è caratterizzata da un innalzamento dei livelli di qualificazione rispetto al livello di istruzione in possesso del candidato, attraverso un 'robusto' percorso di formazione.
4. Lavoro e inclusione – Per soggetti che presentano alte fragilità personali e lavorative che li rendono particolarmente svantaggiati nell'accesso al lavoro. In questo caso, si tratta di un percorso dove sarà attivata la rete dei servizi territoriali (educativi, sociali, sanitari e di conciliazione).
5. Ricollocazione collettiva – In caso di situazioni di crisi aziendali che coinvolgono lavoratori ancora formalmente occupati, ma potenzialmente in transizione. In questo caso, sono valutati i profili di occupabilità non solo singolarmente, ma anche per gruppi di lavoratori.

Una volta definito il percorso futuro, il servizio potrà essere svolto presso gli stessi CPI o un soggetto privato accreditato. L'insieme di tutte queste misure dovrebbe poi alimentare il fascicolo elettronico personale e le altre banche dati nazionali, facendo sì che il sistema delle politiche attive sia interoperabile e possa essere monitorato in maniera unitaria.

Tutti i percorsi hanno la possibilità di prevedere attività formativa e per garantire che questa attività risponda a qualità e spendibilità ai fini occupazionali dovrà: essere progettata per obiettivi formativi legati alle competenze del Quadro regionale di standard professionali (QRSP)²¹; avere una durata minima non inferiore a 40 ore; dar luogo al rilascio di attestati di Competenza o, in subordine, in caso di mancato conseguimento dell'attestato di Competenza, di attestati di Abilità/Conoscenza. Tra gli obiettivi del Programma è compreso quello della diffusione di maggiori competenze in ambito digitale. Per tale ragione è stata predisposta una apposita offerta formativa che può essere realizzata in modalità tradizionali (Aula) o con forme ibride (Aula e FAD sincrona).

²¹ Quadro regionale di standard professionali (QRSP) è il Repertorio regionale delle qualificazioni professionali, in coerenza con il Repertorio nazionale.

L'attuazione del Programma GOL

Le persone che, al 31 gennaio 2024, sono entrate nel sistema delle politiche attive del lavoro secondo le nuove regole del Programma GOL sono 2.070.745. Questi individui hanno dichiarato la propria disponibilità al lavoro, si sono recati ai Centri per l'impiego, hanno ricevuto un assessment di orientamento di base e hanno firmato un Patto di servizio personalizzato scegliendo uno dei quattro percorsi del Programma. Le regioni Campania (13,2%), Sicilia (12,1%) Lombardia (10,6%) e Puglia (8,6%) sono quelle che hanno fatto registrare la percentuale maggiore di presi in carico (figura 2.1). Fanalino di coda Molise e Valle D'Aosta (0,2%).

Figura 2.1 Numero di presi in carico GOL per Regione (%), gennaio 2024

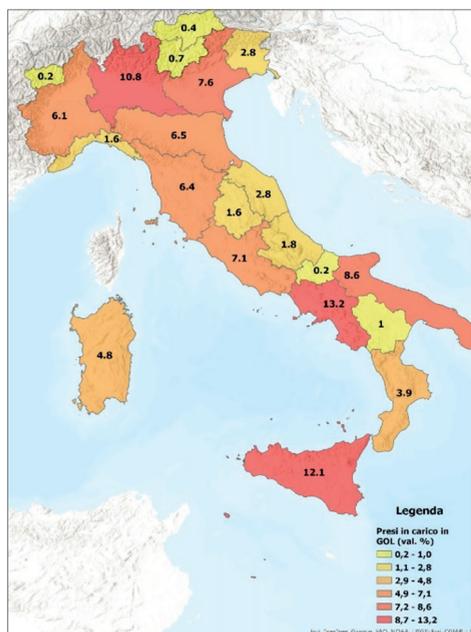


Figura 2.2 Tasso di crescita mensile dello stock di presi in carico GOL, dicembre 2023 - gennaio 2024

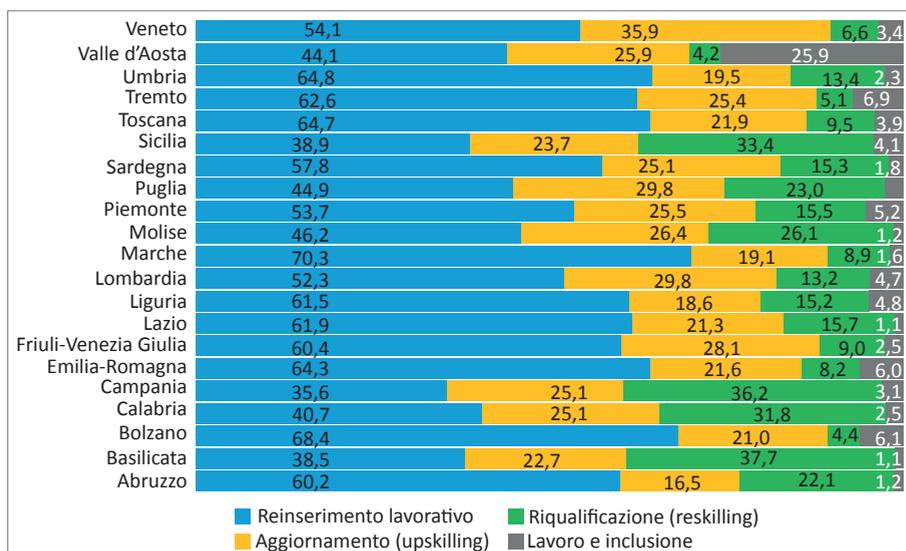


Fonte: elaborazioni Inapp su dati Anpal - Sistema informativo unitario (dati al 31 gennaio 2024)

Nel primo mese del 2024, il tasso di crescita dello stock complessivo dei presi in carico, pari al 6,7%, è aumentato del 1,6% rispetto al mese precedente. A livello territoriale (figura 2.2), i valori minimi sono stati registrati in Puglia e Lazio (5,2%), mentre i valori più alti si sono osservati nella Provincia autonoma di Bolzano (9,1%, con un incremento rispetto al mese precedente del 2,5%) e nelle Marche (8,8%, con

un incremento rispetto al mese precedente del 2,2%) e con il picco massimo in Molise (12,3%, con un incremento rispetto al mese precedente di 5,4 punti percentuali). Più della metà dei beneficiari è inserita nel percorso 1, rivolto a chi è più vicino al mercato del lavoro (figura 2.3). Il restante si suddivide tra il percorso 2 di Aggiornamento (25,5%), il percorso 3 di Riqualificazione (19,7%), e solo il 3,5% necessita del percorso 4, che prevede interventi complessi di Lavoro e inclusione. La distribuzione regionale per tipologia di percorso è molto diversificata a causa dei differenti target prioritari stabiliti dai Piani di attuazione regionale (PAR). Questa distribuzione riflette sia il volume di presi in carico, sia la tipologia di utenti trattati dai Centri per l'impiego. In quasi tutte le regioni il percorso che vede numeri più consistenti è quello relativo al reinserimento lavorativo: solo in Campania il maggior numero di beneficiari è inserito nel percorso relativo alla Riqualificazione (*reskilling*) (con il 36,2% dei partecipanti a GOL).

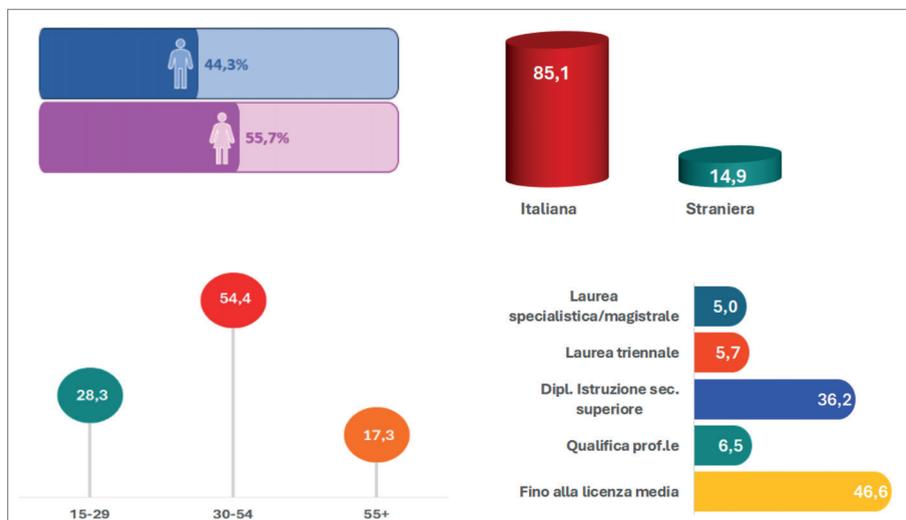
Figura 2.3 Numero di presi in carico GOL per Regione e percorso (%), gennaio 2024



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Anpal - Sistema informativo unitario (dati al 31 gennaio 2024)

Dai dati disponibili (figura 2.4), l'identikit tipico di chi partecipa a uno dei cinque percorsi previsti da GOL è ben delineato: si tratta prevalentemente di donne (55,7%), di nazionalità italiana (85,1%), con un'età compresa tra i 30 e i 54 anni (54,4%) e in possesso titolo di studio che può arrivare fino alla licenza media (46,6%).

Figura 2.4 Presi in carico in GOL per genere, classe di età, livello di istruzione e cittadinanza (%), gennaio 2024



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Anpal - Sistema informativo unitario (dati al 31 gennaio 2024)

2.5 L'intreccio tra LEP, GOL e rafforzamento dei CPI

Il Programma e le risorse del PNRR sembrano aver creato una sorta di 'mercato' degli operatori delle PAL. In particolare, dalle interviste effettuate sia all'attore pubblico che privato, emerge una maggiore difficoltà nel reperire figure professionali dedicate ai servizi per l'impiego, in quanto tutti i soggetti accreditati al lavoro hanno potenziato il proprio organico per contribuire al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi previsti da questo Programma. Di conseguenza, un primo ostacolo all'attuazione dei LEP menzionata è stata la difficoltà di trovare personale adeguatamente formato rispetto al passato.

A ciò si aggiunga che l'avvento di GOL ha implicato anche un nuovo assetto procedurale che rende il complessivo sistema ancora più articolato. Nella quasi totalità delle Regioni, ad eccezione della Lombardia dove esiste un modello 'competitivo' di delega al privato, il Centro per l'impiego procede all'*Assesment*, dove attraverso un processo di 'targetizzazione' colloca l'utente in uno specifico *cluster* di riferimento e successivamente eroga il servizio e/o lo indirizza a un operatore privato.

Questo processo non sta avvenendo in modo omogeneo in tutto il Paese. Secondo le Agenzie private del lavoro, c'è una forte differenziazione territoriale, visto che si passa da Regioni, come il Veneto, in cui dopo qualche giorno dalla presa in carico l'utente viene già assegnato all'operatore privato per programmare le attività formative ad altre, in particolare quelle del Mezzogiorno, dove questo passaggio è molto più farraginoso e registra forti ritardi.

Tuttavia, seppur in presenza di una serie di criticità, il Programma GOL sta favorendo una collaborazione positiva tra attore pubblico e privato, ad esempio circa la condivisione delle banche dati disponibili, come emerge da questa considerazione fornita da un operatore privato:

Oggi può essere interessante il fatto che tramite la partita di GOL, le APL attingono a un bacino di utenza che altrimenti non intercetterebbero; quindi, tutto il problema della 'difficoltà di reperimento dei candidati da presentare' alle aziende da parte gli intermediari, grazie all'accesso del database è in parte risolto (APL 2).

Tornando all'attore pubblico, quasi tutti gli intervistati confermano che, grazie al PSP dell'organico, le strutture 'hanno avuto maggior respiro' e cioè una migliore capacità di gestire la presa in carico per garantire la realizzazione dei livelli essenziali e ciò anche grazie alla collaborazione con gli operatori privati, i quali risultano ancor più fondamentali per la gestione di un numero così elevato di utenti. Peraltro, questo 'alleggerimento' ha consentito la sperimentazione di nuove formule e modalità di erogazione dei servizi.

Se pretendessimo di essere unici soggetti erogatori di tutte le prestazioni di politica attiva che sono contenute nei livelli essenziali delle prestazioni, vorrebbe dire avere dei rapporti numerici impensabili nella relazione numero degli operatori/ numero degli utenti in carico. Oggi i servizi pubblici per l'impiego della regione sono in grado, dal punto di vista delle competenze professionali possedute dagli operatori, di erogare l'orientamento specialistico, l'accompagnamento al lavoro o la creazione d'impresa e in generale l'incrocio domanda-offerta, ma per numeri molto più ridotti rispetto a quelli che abbiamo con GOL (Reg. 2).

Sicuramente il potenziamento ci consente una velocità e una qualità nell'erogazione del servizio, che prima si faceva fatica a ottenere. Abbiamo coniato la formula "Il Centro fuori dal Centro" creando eventi tipo Open day, Recruitment

day, orientamento nelle scuole ecc. Nel 2022 ci sono stati 720 eventi, mentre nel 2023 oltre 1.000. Tuttavia, per garantire l'attuazione dei livelli essenziali, così come sono definiti dal decreto legislativo 150, come dovrebbero essere diritto esigibile di ogni cittadino, non sarebbe possibile neanche con il doppio dei 10 mila previsti, ma ne servirebbero 30 mila (Reg. 6).

A integrazione di queste considerazioni, altre Regioni hanno affermato che, per raggiungere gli obiettivi, hanno messo in atto un modello complementare tra pubblico e privato, tipico dei modelli anglosassoni di delega al privato (Giubileo 2017).

Con l'avvento di GOL abbiamo assegnato una serie di servizi all'esterno, quindi al mercato, poiché la numerosità del target da trattare non consentiva alle sole forze del Centro per l'impiego di ottemperare a questo compito. Quindi una serie di attività previste nel Programma GOL, in particolare per coloro considerati pronti al lavoro (Cluster 1) veniva gestita direttamente dal personale del Centro per l'impiego, mentre tutti gli utenti che necessitavano di programmi di formazione e di accompagnamento al lavoro sono gestiti all'esterno dal mercato a seguito di procedure di evidenza pubblica che sono state messe in atto (Reg. 8).

Proprio la costituzione di una rete di operatori rappresenta il nodo strategico per raggiungere gli ambiziosi obiettivi del Programma GOL, ma si tratta di un processo complesso che richiede tempo e non è detto che anche gli attori privati siano al momento pronti a questa sfida. Il raggiungimento degli obiettivi, da una parte, dipende dalla capacità dei CPI di coordinare la rete degli operatori accreditati, di stimolare gli stessi nel mettere a punto un'offerta formativa adeguata. Dall'altra, rimane la questione della capacità da parte del sistema degli operatori accreditati di mettere in campo offerte formative in numero anche consistente rispetto all'utenza.

Gli operatori privati stanno investendo in formazione, in strutture, in docenze ecc. ma lo sforzo è notevole. Per cui l'attuazione del Programma GOL non dipende solo dai CPI, ma dal sistema più complessivo in cui essi operano (Reg. 5).

In linea di massima il Piano ha certamente migliorato i 'margini di manovra' dei Centri per l'impiego, ma in alcuni casi sembra non essere sufficiente a garantire i LEP.

A fatica, con grande fatica, siamo riusciti nel 2022 (speriamo di farcela anche nel 2023), a raggiungere i target quantitativi di presi in carico e previsti dal Programma GOL; ma questo a scapito di tutte le altre prestazioni che dovremmo sviluppare e che rappresentano il fine ultimo del Piano di potenziamento, cioè, imprese e orientamento. Insomma, per il momento siamo ancora nella fase di presa in carico, tutta la parte più interessante su cui si concentrava la vera sfida sarà ancora da sviluppare (Reg. 4).

All'interno di una prospettiva di medio-lungo periodo, le Regioni individuano due ostacoli che possono avere ricadute nella capacità dei Centri per l'impiego di garantire l'attuazione dei LEP. Il primo, che riguarda in generale tutta la PA, è collegato al declino demografico, nonostante il PSP, in quasi tutte le Regioni l'età media degli operatori dei Centri per l'impiego è piuttosto elevata e non è scontato che possa avvenire un ricambio generazionale a seguito di un processo di pensionamento, non solo per mancanza di risorse, ma anche di giovani.

Pur avendo fatto un concorso grazie al quale sono entrate nuove risorse, oggi siamo di fatto a valori invariati rispetto al 2019, vuol dire che il nostro turnover ha superato gli effetti del potenziamento (Reg. 7).

Il secondo ostacolo deriva dalla tendenza ad utilizzare i CPI come una sorta di 'tuttofare' adempimentale, come è successo per la gestione del cd. Decreto Flussi che ha impegnato notevolmente l'organico dei CPI mettendo a rischio la capacità degli uffici di garantire una qualità efficiente dei servizi offerti.

Infine, a livello comunicativo emerge dalle interviste che il PSP ha migliorato la reputazione del servizio pubblico: sembra completamente superata, soprattutto nel Nord-Italia, ma anche in Emilia-Romagna o in Toscana, l'immagine stereotipata dell'ufficio di collocamento. Oggi queste strutture, anche secondo alcuni provider privati, sono in grado di erogare servizi al lavoro di qualità, sia quando si tratta di lavoratori, ma anche a favore dei datori di lavoro, servizi da sempre considerati il 'tallone d'Achille' dei Centri per l'impiego.

2.6 Il delicato rapporto tra pubblico e privato nell'erogazione delle politiche attive

L'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ovvero il delicato processo di delega al soggetto privato dell'erogazione dei servizi pubblici per l'impiego e delle politiche attive del lavoro in Italia è stato attuato in modalità molto eterogenee tra di loro, al punto che nel nostro Paese troviamo sistemi molto differenti tra loro, come quello dell'Emilia-Romagna a trazione pubblica e quello della Lombardia (il noto 'modello dotale'), che si differenziano abbastanza da quelli introdotti dalle altre Regioni. Ciò ha impedito la creazione un modello nazionale unico alla di pari di quanto avvenuto in altri Paesi come la Germania, la Svezia o il Regno Unito. Grazie ai programmi nazionali, come Garanzia Giovani e il Programma GOL, però, il sistema si avvia a una sorta di 'normalizzazione' verso un modello di delega più o meno uniforme.

Box 2.1 Il meccanismo di accreditamento per l'erogazione dei servizi per il lavoro

Gli enti privati per poter erogare i servizi al lavoro e di formazione professionale devono essere accreditati dalle singole Regioni e Province autonome, secondo i rispettivi sistemi, e successivamente iscritti all'Albo nazionale, istituito dall'Anpal con delibera del 3 novembre 2016, n. 7, (in seguito alla soppressione dell'Anpal la competenza è passata in capo al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali).

L'Albo è suddiviso nelle seguenti sezioni:

- Agenzie per il lavoro, autorizzate all'attività di somministrazione di lavoro di tipo generalista e di intermediazione, inclusa la Fondazione dei consulenti del lavoro (art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 276/2003), iscritte all'Albo delle Agenzie per il lavoro. Non comprende i soggetti autorizzati all'intermediazione in base al regime particolare dell'art. 6, comma 1 del decreto legislativo 276/2003 (quali, ad esempio, scuole, università, comuni, siti internet ecc.);
- soggetti accreditati dalle Regioni e Province autonome ai servizi per il lavoro, secondo i rispettivi sistemi;
- agenzie iscritte all'Albo delle Agenzie per il lavoro che operano in Regioni che non hanno ancora istituito un proprio regime di accreditamento (art. 12, comma 3, del decreto legislativo n. 150/2015).

La procedura per la rimodulazione del sistema di accreditamento al lavoro ha avuto il via con l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni firmato nel 2015, con il quale è stato attribuito al Governo, attraverso il MLPS e in accordo con le Regioni, il compito di definire i LEP nell'ambito delle politiche attive per il lavoro e all'Anpal quello di coordinare a livello nazionale la rete degli enti attuatori delle politiche attive, oltre alla funzione di monitoraggio delle stesse e di sviluppo del sistema informativo unitario delle politiche attive.

Il decreto legislativo 150/2015 (art.12), a sua volta, ha affidato alle amministrazioni regionali e alle Province autonome la responsabilità di definire propri criteri per l'accREDITAMENTO dei servizi per il lavoro, in base a quanto stabilito a livello nazionale (art. 7, decreto legislativo n. 276/2003) dal MLPS, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

segue

segue Box 2.1

Nel 2018 è stato quindi emanato un decreto ministeriale per disciplinare i criteri per la definizione dei sistemi di accreditamento dei servizi per il lavoro, modificato nel marzo del 2019 dalla Conferenza delle Regioni. Nello specifico, i requisiti per l'accreditamento regionale sono suddivisi in requisiti generali, requisiti giuridico-finanziari e requisiti strutturali. Ogni Regione ha la facoltà di prevedere requisiti aggiuntivi, soggetti a verifica, come la presenza di ulteriori sedi operative, il possesso da parte del soggetto richiedente l'accreditamento di esperienza nei servizi per il lavoro da uno a due anni, il possesso di requisiti professionali e di esperienza da parte di operatori e responsabili della sede, il possesso della documentazione attestante l'affidabilità e la qualità con riferimento alla certificazione del bilancio ecc.

Soprattutto nella realizzazione del Programma GOL, e anche come conseguenza del PSP, a differenza di quanto era stato auspicato dal Legislatore nazionale, la coesistenza tra sistema pubblico e operatori privati accreditati non si è sempre concretizzata secondo il principio della cooperazione e dell'integrazione funzionale.

Da parte dei Centri per l'impiego, alcuni stakeholder lamentano una relativa perdita del ruolo di erogatore unico e monopolistico dei servizi per il lavoro a vantaggio di una rete di fornitori privati, che a loro volta accusano gli operatori pubblici di attuare, laddove funzionano, una sorta di 'concorrenza sleale', in quanto contemporaneamente rivestono il ruolo di controllori e fornitori dei servizi.

L'immagine emersa soprattutto da stakeholder favorevoli a modelli di mercato aperto verso i privati è quella che attribuisce agli operatori pubblici le funzioni tipiche di un pronto soccorso, una sorta di triage in cui di fatto si svolge un'attività di base, di orientamento, di preparazione, di predisposizione e all'attore privato quelle di un chirurgo, di un professionista che interviene con competenze specialistiche per fornire nel migliore dei modi determinati servizi.

Si tratta di un modello organizzativo che effettivamente ricalca alcuni modelli regionali, nel quale i CPI erogano alcune attività iniziali e poi inviano gli utenti all'ente accreditato che, a sua volta, fornisce un'altra serie di servizi. Allo stesso tempo, all'interno sempre di partenariati pubblici e privati, si possono realizzare interventi verso l'utenza più fragile e svantaggiata in termini di chance occupazionali, con l'obiettivo di fornire al meglio ciò di cui hanno bisogno.

Non tutte le Regioni hanno adottato modelli di delega di questo tipo, anzi il Programma GOL ha evidenziato alcune criticità. Infatti, in alcune è stato necessario istituire 'équipe multidisciplinari', formate da operatori specializzati nell'espletamento dei servizi offerti dai vecchi uffici di collocamento e da personale

che in passato si era occupato di politiche socioassistenziali, per aiutare i privati accreditati nella gestione dei soggetti svantaggiati (utenza del Cluster 4).

L'incapacità di trattare le persone con disabilità o in situazioni di particolare fragilità, di ascoltarle e, di conseguenza, di gestire i loro bisogni, insieme alla difficoltà a lavorare in rete e di contribuire a migliorare l'occupabilità degli utenti, rappresentano le principali lacune dimostrate dagli operatori privati. A tal proposito, dalle parole degli intervistati, è emersa la propensione da parte di alcune Regioni ad imporsi come soggetto capace di coordinare la rete dei servizi territoriali, nel senso che, oltre a condurre un'attività di tipo amministrativo e di erogazione dei servizi, le stesse ambiscono alla definizione di quelle che hanno definito 'regole di ingaggio' valide per tutti gli operatori del settore, indipendentemente che si operi nel settore pubblico o in quello privato.

Appare evidente che un modello di 'triage' con una forte specializzazione del privato potrebbe funzionare per alcuni target di utenza, ma non per tutte le tipologie, soprattutto quelle più fragili.

In merito al complicato rapporto pubblico e privato è stato chiesto un commento ai soggetti che avevano una pregressa esperienza lavorativa nelle Agenzie private del lavoro e che con il PSP sono stati successivamente assunti nei Centri per l'impiego. Dalle risposte emerge che la principale differenza tra i due comparti è organizzativa: gli operatori privati, in sintesi, operano secondo una modalità orientata agli obiettivi, che in quanto tale necessita di una pianificazione dei processi, di strategie e di un monitoraggio costante del livello di avanzamento delle attività. Di conseguenza, agli operatori delle Agenzie di somministrazione sono richieste le capacità di tipo commerciale, mentre questo aspetto risulta meno rilevante nei Centri per l'impiego.

In alcune Regioni, la relazione di collaborazione tra attore pubblico e privato rispetto a interventi verso i soggetti più 'fragili e bisognosi', ovvero coloro che rientrano nei Cluster 3 e 4 del Programma GOL, possono essere realizzate tramite "reti di scopo". Tale rete è un partenariato costituito tutte le volte in cui è necessaria la collaborazione tra diversi attori (anche non accreditati) per attuare un progetto e garantirne la flessibilità.

In merito, molte amministrazioni regionali, nell'auspicio che i Centri per l'impiego riescano ad attivare una serie di interlocuzioni con tutti i soggetti 'istituzionali o non'presenti nel territorio per realizzare queste reti, si interrogano sulla scelta di lasciare guidare la rete da singoli CPI, ovvero se invece sia necessario un coordinamento a livello sovra territoriale (i servizi sociali di base hanno un

ambito territoriale di riferimento diverso da quello del CPI, così come le scuole, le associazioni datoriali e sindacali ecc.).

Entrando nel dettaglio dei rapporti tra pubblico e privato, in base a quanto emerso dalle interviste somministrate ai rappresentanti regionali dei CPI e a quelli delle APL, tale rapporto non appare così conflittuale come si potrebbe immaginare, anche se qualche intervistato ha affermato che il carattere collaborativo dipende fondamentalmente dal livello di empatia che si instaura tra i singoli operatori.

Anche se la dicotomia tra pubblico e privato non può considerarsi completamente superata, i rapporti sono sicuramente migliorati nel corso dell'ultimo lustro, grazie alla presa di coscienza da parte di tutti del fatto che, se si lavora per fornire beneficio all'utenza, è di fondamentale importanza superare ogni tipo di ostacolo e di contrapposizione tra i soggetti preposti all'erogazione dei servizi per il lavoro.

C'è stata sicuramente una grande evoluzione negli ultimi anni; cinque anni fa il superamento della dicotomia pubblico privato era considerato come un qualcosa di difficile realizzazione. Oggi questa dicotomia, pur non essendo stata del tutto superata, è sicuramente molto più moderata rispetto a prima. Le *best practice* di collaborazione sono ben superiori rispetto a quelle di concorrenza o di ostacolo, questo perché, se dobbiamo fare il bene dei beneficiari finali, il superamento del 'è mio, è tuo' è indispensabile (APL 3).

Dal confronto con gli operatori del settore è emerso che la qualità dei rapporti pubblico/privato dipende in parte anche dal numero degli operatori impiegati in quanto, secondo il punto di vista di un rappresentante di una APL, quando si registrano carenze di personale nei CPI inevitabilmente questo si ripercuote sulla gestione dei candidati, al contrario di quanto accade in presenza di un numero di operatori adeguato, quando la collaborazione diventa fruttuosa per gli utenti. In molti casi, nonostante l'impegno profuso, i CPI non riescono a soddisfare le esigenze degli utenti a causa della carenza di personale ed è in situazioni come queste che la collaborazione con le Agenzie private può essere un valido aiuto per operare nel migliore dei modi e raggiungere i risultati sperati. Purtroppo, però, non sempre ciò accade, anche se i responsabili dei CPI da questo punto di vista sembra stiano facendo passi in avanti.

Anche l'erogazione dei servizi imposti dal Programma GOL sembra aver contribuito al miglioramento dei rapporti tra i CPI e le APL, rendendoli sempre più collaborativi e meno concorrenziali, soprattutto nell'attività di *recruiting*, per le quali è ormai prassi consolidata organizzare eventi comuni di promozione delle attività.

Il Programma GOL, in particolare per quanto attiene all'accompagnamento al lavoro e all'orientamento, ha permesso di superare l'atteggiamento competitivo che aveva contraddistinto il pubblico e il privato nell'erogazione di Garanzia Giovani, soprattutto in riferimento alla Misura 3. Ad esempio, con il nuovo Programma di politiche attive, in una delle Regioni che hanno aderito alla nostra indagine sono state addirittura create delle Associazioni temporanee di scopo (ATS) con i soggetti privati, all'interno delle quali CPI e APL lavorano insieme.

Uno dei rappresentanti regionali intervistati, però, pur riconoscendo una crescita reciproca, ritiene che la collaborazione nell'espletamento del programma europeo sia a completo vantaggio degli operatori privati che, lavorando in sinergia con i colleghi del CPI, riescono ad accrescere le proprie competenze relative al mismatch e agli strumenti da mettere in atto per superarlo con successo. Secondo lo stesso intervistato, affinché il rapporto dei CPI regionali con le agenzie accreditate diventi ancora più collaborativo è indispensabile investire negli Osservatori del mercato del lavoro che rappresentano gli strumenti adatti ad aiutare i CPI a diventare molto più autorevoli e soprattutto a imporsi come punto di riferimento per le politiche dello sviluppo territoriale e del lavoro.

3 Il ruolo e la figura dell'operatore del Centro per l'impiego

3.1 Da 'Counsellor' a 'Case Manager', andata e ritorno

Su di un piano squisitamente organizzativo, le funzioni del dipendente del Centro per l'impiego hanno subito diversi cambiamenti. Con la trasformazione del collocamento "da funzione pubblica a servizio" operata a seguito del decentramento amministrativo (Liso 2004), questo operatore, tendenzialmente e semplificando, è stato chiamato ad aiutare i disoccupati a trovare un lavoro o a metterli nelle condizioni di trovarne uno. In particolare, le sue principali mansioni erano: favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro attraverso *scouting* aziendale e preselezione dei candidati, gestire tutti gli adempimenti amministrativi, rilasciare i certificati di disoccupazione, gestire il collocamento mirato, agevolare l'accesso ai corsi di formazione ecc.

In quanto soggetto preposto nelle relazioni con gli utenti (disoccupati o imprese) che si rivolgevano ai Centri per l'impiego, questo dipendente pubblico si identificava a tutti gli effetti con la figura del consulente, e non è un caso che il termine più utilizzato a livello internazionale, almeno in passato, era quello del *Counsellor*.

Si tratta di un profilo che necessita di skill adeguate, sia sul versante tecnico, che su quello interpersonale. Nello specifico anche all'interno dei Centri per l'impiego i compiti più importanti del *Counsellor* riguardano principalmente le attività relative al collocamento, all'orientamento (spiccate capacità di consulenza, tra le quali quella di condurre interviste, di profilare i lavoratori in cerca di occupazione e la predisposizione e il follow-up del Piano di azione individuale) e quelle di natura amministrativa (monitoraggio e scambio di informazioni, attinenti, ad esempio alla normativa sulle sanzioni, agli obblighi reciproci, alle procedure per la richiesta dei sussidi per i disoccupati e agli incentivi per i datori di lavoro).

È bene sottolineare che a livello europeo (Italia compresa), non esiste un riconoscimento ufficiale della figura del *Counsellor*, così come non si riscontrano

percorsi di carriera ben definiti, diversamente rispetto a quanto avviene in Germania, dove è stato introdotto anche un sistema di alta formazione (vedi paragrafo 3.5) e in Francia, Paese nel cui ordinamento è stato previsto un modello di abilitazione degli operatori che prevede un periodo di tirocinio negli uffici dei CPI. In particolare, il percorso dei *Counsellor* francesi è molto strutturato e alterna la formazione teorica a quella pratica. Al termine dell'erogazione della formazione sulle tematiche di base e sui contenuti specifici è previsto l'affiancamento degli allievi operatori da parte di un *Tutor*, una figura molto importante all'interno di *Pôle emploi* (il Centro per l'impiego francese) alla quale compete la valutazione finale sull'idoneità di ciascun tirocinante.

In Italia è con l'adozione del termine *Navigator*²² previsto nell'ambito della disciplina relativa al Reddito di cittadinanza, che il tema relativo al *Counsellor* è tornato al centro dell'attenzione politica e nel dibattito delle riforme dei servizi pubblici per l'impiego.

La terminologia utilizzata per indicare l'operatore CPI è oggi molto eterogenea, il termine più noto in letteratura è quello del *Case Manager*, introdotto negli anni Venti del secolo scorso negli USA, il quale collabora, valuta, pianifica, attua, coordina, monitora e valuta opzioni e servizi necessari per soddisfare le esigenze di assistenza sociale, di istruzione/formazione e di lavoro di persone con problemi complessi e multipli, utilizzando la comunicazione e le risorse disponibili per promuovere risultati di qualità ed efficienza (CMSUK 2019).

A differenza del *Counsellor*, il *Case Manager* promuove un approccio integrato alla prestazione di servizi complessi e frammentati tra istituzioni/prestatori di servizi, compresi i metodi e le strategie per collegare e coordinare i vari aspetti dell'assistenza erogata dai diversi sistemi/attori istituzionali.

Nel contesto anglo-sassone si è assistito ad un processo di progressiva formalizzazione dell'attività di *Case Management*, con la nascita di associazioni/organizzazioni per lo più dedicate alla professionalizzazione e talvolta alla certificazione degli operatori dei servizi per l'impiego (pubblici o provider privati),

²² L'uso del termine *Navigator* è emerso negli Stati Uniti nel campo della cura dei pazienti all'inizio degli anni '90. Fin da subito, il ruolo del Navigator nei contesti di cura dei pazienti è stato quello di ridurre le disparità e migliorare l'accesso alle cure di alcuni gruppi etnici emarginati e per la popolazione a basso reddito (Freeman 2006). Sebbene non esista una definizione universale di Navigator (negli Stati Uniti la figura si presenta in alcuni programmi come 'facilitatore'), in letteratura compaiono elementi comuni che possono aiutarci a identificarne la professione. Tali professionisti offrono possibili soluzioni alle cause di accesso ai programmi perché coordinano i servizi, aumentano la conoscenza attraverso la comunicazione, promuovono sforzi di cambiamento sistemico che riducono le barriere all'accesso e rendono l'erogazione dei servizi più accogliente per le popolazioni target (Anderson e McConnell 2020).

attraverso la pubblicazione di linee-guida, standard di qualità e codici etici, nonché corsi di formazione a supporto di una corretta pratica professionale (Finn 2023). Anche se al momento non esiste una tassonomia concordata a livello internazionale per questa figura professionale e non sono state individuate delle competenze specifiche per distinguerlo dal *Counsellor*, il *Case Manager*, oltre a possedere le skill tipiche di quest'ultimo, deve essere in possesso di skill gestionali, come il coordinamento della rete dei partner/fornitori, le interazioni con altri Dipartimenti del sistema di *welfare state* (sanità, istruzione, assistenza sociale) e capacità di gestione del budget a lui assegnato.

In altri termini e semplificando, il *Case Manager* deve instaurare un rapporto di fiducia con gli utenti, motivarli e assisterli durante tutta la fase di implementazione di quanto è stato precedentemente pianificato per accompagnare i soggetti presi in carica nella ricerca di un lavoro e deve fare da tramite tra l'utenza e gli altri attori chiamati ad intervenire all'interno del percorso individuale. È importante, infatti, che il *Case Manager* sia in grado di coordinare e gestire la rete di aziende, istituzioni ed altre *provider* privati interessati dagli interventi implementati per conseguire i risultati attesi in fase di progettazione del percorso individuale.

La figura del *Case Manager* pareva aderire allo spirito con cui era nato il Reddito di cittadinanza, una forma 'ibrida' tra politiche del lavoro e politiche sociali. Tuttavia, la sua abolizione e l'introduzione e attuazione del Programma GOL sembra aver spostato nuovamente la figura dell'operatore verso il profilo del *Counsellor*, in quanto più orientati ai soli servizi per l'impiego e alle politiche del lavoro e meno a una logica di *Case Management* del sistema di welfare.

3.2 PAL e operatori dei CPI: un nuovo ruolo?

In questo paragrafo, attraverso le risultanze delle interviste effettuate, si intende indagare circa i compiti richiesti ai dipendenti di un Centro per l'impiego nell'erogare le politiche attive del lavoro.

La maggior parte degli intervistati richiama in proposito i livelli essenziali di prestazione dei servizi pubblici per l'impiego, definiti dal decreto ministeriale n. 4 del 2018, a partire dall'*Assesment*, che viene svolto ordinariamente, affiancato dalla possibilità di erogare altre attività specifiche quali: l'orientamento specialistico, il bilancio delle competenze e l'accompagnamento.

In generale, la stragrande maggioranza dei referenti regionali converge nel ritenere che il nuovo organico integrato grazie al PSP debba essere in grado di concentrarsi su buona parte dei servizi pubblici per l'impiego che vadano oltre alle attività di stampo 'amministrativo' preposti alla raccolta delle Dichiarazioni di disponibilità (DID) e alla stipula del Patto di servizio. Alcuni intervistati hanno richiamato la figura 'ibrida' del *Case Manager*, considerandola una sorta di via di mezzo tra l'operatore del mercato del lavoro e l'assistente sociale, che si pone in una logica di ascolto, ma spesso non di azione. Tuttavia, quest'ultima definizione non è condivisa da tutti gli interlocutori; uno stakeholder operante nel Centro-Nord, analogamente a quanto emerso dall'analisi delle funzioni *core* dei Centri per l'impiego richiamata nel capitolo 2, ritiene che gli operatori dei CPI non si configurino esclusivamente come soggetti pronti ad ascoltare le esigenze degli utenti, ma siano soprattutto proattivi capaci di indicare loro gli sbocchi lavorativi più congeniali e la tipologia di formazione più adatta per valorizzare le competenze di chi si presenta agli sportelli. Rispetto al modello organizzativo dei servizi pubblici per l'impiego, la letteratura presentata nei precedenti capitoli evidenzia che, una volta definita l'utenza, le attività previste debbano essere gestite da personale con competenze specialistiche rispetto a funzionari dedicati a 'classiche' funzioni amministrative come la presa in carico e/o l'orientamento di base. Tuttavia, una gestione simile presuppone conoscenze e competenze specifiche e necessita di investimenti in percorsi 'formativi costanti' a favore del personale dei Centri per l'impiego (attività già prevista in alcune regioni, come il Veneto), soprattutto nel campo del digitale, poiché la pandemia nell'ultimo periodo ha spostato l'accento sui servizi a distanza. Rispondendo alla domanda sul ruolo del dipendente dei Centri per l'impiego, tra gli intervistati è emersa un'ampia convergenza sull'idea di considerare detto ruolo come in continua evoluzione, che va di pari passo con i cambiamenti del mercato del lavoro. Si tratta di un operatore 'polivalente', in grado di prendere in carico l'utente, analizzarne i bisogni e stabilire una strategia per soddisfarli attraverso i servizi offerti.

Si è discusso sulla opportunità che questa filiera di attività sia svolta all'interno di team di specialisti piuttosto che erogate da un unico operatore. A tal proposito sono emersi pro e contro. Da un lato, un certo grado di specializzazione, infatti, è ritenuta utile, in quanto vi è una propensione da parte di alcuni operatori a dare priorità all'ascolto dei bisogni della persona rispetto alla funzione che li vede interfacciarsi con le imprese e viceversa; dall'altro, un'eccessiva specializzazione, che non sia dialogante con il resto della struttura, è ritenuta, invece, controproducente.

La figura dell'*Account Manager* dei servizi alle imprese è presente in molte Regioni oggetto di indagine, ed ha il compito di rispondere ai fabbisogni espressi dalle aziende. Il servizio è affidato a personale con solide capacità relazionali e spiccata capacità di lavorare in autonomia, cui di regola viene erogata una formazione specifica con l'obiettivo di:

Apprendere il linguaggio di impresa e cancellare l'impronta amministrativa (Reg. 3).

Una figura fondamentale in grado di parlare con le aziende il linguaggio delle aziende (Reg. 4).

Il 'linguaggio' delle aziende consiste soprattutto nella capacità di definire in modo chiaro la *job description* e tradurla in termini di fabbisogni ai colleghi dei Centri per l'impiego che si interfacciano con gli individui in cerca di lavoro.

Infine, è stato anche affrontato il tema di come rispondere a quanti ricercano lavoro attraverso i social network (*Social Recruiting*). Solo alcune realtà hanno stretto accordi con LinkedIn per avere una pagina simile a quelle gestite dalle aziende private, oppure utilizzano Facebook; queste sperimentazioni avrebbero consentito di totalizzare un numero elevato di interazioni con l'utenza.

Tra i compiti di un operatore dovrebbe rientrare, pertanto, anche la risposta a questa platea di soggetti, sempre più numerosa. Secondo gli intervistati, l'esercizio di questa funzione non richiederebbe tuttavia particolari specializzazioni, posto che tra i *Millennials*, appena assunti grazie al Piano "tali competenze sono quasi innate"; si è scelto piuttosto di selezionare quelle persone che avevano maggiore inclinazione in questo ambito, cui è stato offerto di migliorare le proprie competenze attraverso brevi percorsi formativi (ad esempio, corsi di *Social Media Manager*).

3.3 L'analisi dei bandi di selezione: caratteristiche e attività richieste ai dipendenti CPI

Poiché è assente un richiamo esplicito nel CCNL di comparto alla figura di operatore del Centro per l'impiego, le amministrazioni regionali nella stesura dei bandi di selezione del nuovo personale hanno potuto far riferimento ai profili professionali generici della PA. Dalle analisi *desk* effettuate su 39 avvisi emanati nell'ambito del Piano (l'analisi seppur ampia non è esaustiva), risulta che essi sono

collocati all'interno delle organizzazioni come impiegati di categoria D (Dirigente/ Funzionario/Esperto - laureato) o C (assistente/operatore - diplomato) pressappoco nella totalità dei casi, escluso un avviso per 22 posti di Operatore categoria B3 (diploma di scuola secondaria di primo grado) pubblicato dalla Regione Toscana. Osservando nel dettaglio i bandi censiti vediamo in cosa consiste l'insieme di conoscenze, abilità e competenze²³, necessarie per lo svolgimento del ruolo di operatore dei Centri per l'impiego.

Le Conoscenze rappresentano le principali materie di selezione e sono comuni alla figura dell'esperto e dell'assistente, seppur con diversi gradi di approfondimento. In particolare, sono state individuate come necessarie nozioni nelle seguenti materie:

- normativa nazionale e regionale in materia di lavoro e di politiche a sostegno dell'occupazione (disoccupazione, ammortizzatori sociali, Reddito di cittadinanza e meccanismi di condizionalità) con particolare riferimento al D.Lgs. n. 150/2015 e alla L. n. 26/2019; legislazione comunitaria, nazionale e regionale in materia di politiche attive del lavoro, funzioni e competenze della Regione in materia di servizi per l'impiego e collocamento al lavoro, comprese le norme rivolte ai disabili di cui alla L. n. 68/1999 e quelle relative all'avviamento a selezione nelle PP.AA.;
- programmazione regionale in materia di servizi al lavoro e politiche attive a valere sul FSE;
- procedure di programmazione gestione e rendicontazione delle azioni finanziate dal FSE;
- caratteristiche del mercato del lavoro locale con particolare riguardo ai profili professionali richiesti e della rete dei servizi ivi disponibili;
- dinamiche del mercato del lavoro e del mondo delle professioni nonché tecniche di ricerca attiva del lavoro;
- diritto amministrativo e diritto pubblico con approfondimento sulla L. n. 241/1990, sulla normativa in materia di autocertificazione e sul trattamento dei dati personali e sensibili;
- CCNL Regioni e Autonomie locali, del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici e della normativa in materia di reati contro la PA e sulla trasparenza amministrativa;
- normativa in materia di Pubblico impiego e contratti di lavoro pubblici;

²³ Per maggior informazioni relative al concetto di 'Competenza', si rimanda all'Atlante delle professioni Inapp.

- normativa in materia di assunzioni, formazione del personale, performance, spesa del personale, trattamento giuridico ed economico del personale degli enti locali, procedimenti disciplinari, sicurezza del lavoro;
- competenze informatiche relative all'uso degli applicativi di ufficio e di specifici applicativi web in relazione ai servizi del lavoro;
- lingua inglese.

Anche le Competenze, acquisite attraverso l'esperienza, sono generalmente sovrapponibili per entrambe le figure professionali e come le conoscenze sono verificabili in sede di selezione. Le più diffusamente richieste sono quelle di:

- gestione dei servizi per l'impiego e dei servizi ai cittadini e alle imprese, compreso il collocamento mirato, così come individuati dal decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali dell'11 gennaio 2018, n. 4 e dal decreto-legge 4/2019;
- corretta conoscenza delle opportunità in relazione alle politiche attive per l'occupazione;
- analisi dell'andamento e delle caratteristiche della domanda di servizi, e nell'analisi delle variabili del contesto;
- rilevazione dei fabbisogni professionali delle aziende e relative preselezioni di personale, con l'ausilio di banche dati e applicativi per l'incontro domanda-offerta di lavoro;
- gestione della relazione d'aiuto;
- utilizzo di tecniche specialistiche per l'identificazione delle competenze e dei fabbisogni nonché erogazione di servizi di orientamento professionale attraverso colloqui individuali e di gruppo;
- analisi dei bisogni di utenti in transizione scuola-lavoro con particolare riferimento a persone in condizioni socio-familiari difficili e/o di povertà;
- analisi delle propensioni e delle attitudini verso l'autoimprenditorialità e studio preliminare dell'idea imprenditoriale;
- lavoro in gruppo (*team building, problem setting*);
- interazione con la rete territoriale dei servizi per il lavoro e per la formazione nonché con le reti e i servizi sociali.

In relazione alle capacità (attitudini, abilità ma anche comportamenti) caratterizzanti la posizione lavorativa, in seguito alla lettura dei bandi si rilevano maggiori differenze tra le due figure considerate. In particolare, per lo svolgimento del ruolo di Assistente, i candidati, di regola, devono possedere le seguenti abilità:

- gestire in modo consapevole le relazioni con gli utenti (persone e aziende) anche in situazioni complesse;
- orientamento all'ascolto, all'aiuto e alla comunicazione al fine di individuare i reali bisogni degli utenti e soddisfarli;
- fornire informazioni complete e chiare in tempi brevi;
- svolgimento di attività secondo le procedure prestabilite rispettando gli standard quantitativi e qualitativi richiesti;
- interazione e propensione a lavorare in gruppo per il conseguimento degli obiettivi predeterminati;
- organizzare il lavoro di media complessità ed individuarne le priorità.

Per il ruolo di Esperto si rileva una maggiore inclinazione verso l'autonomia gestionale di indirizzo dell'Ente e il coordinamento delle attività. In particolare, ai funzionari si richiede l'attitudine a:

- pianificare servizi, fasi e attività in funzione della normativa e delle risorse assegnate;
- coordinare il personale delle Unità operative in funzione dei servizi da garantire;
- monitorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati dalla Unità Operativa di riferimento intervenendo con eventuali azioni correttive;
- aggiornare il personale su modifiche di natura normativa e/o procedurale utili allo svolgimento delle mansioni assegnate;
- identificare i problemi, autoprogrammare e controllare l'attività anche in situazioni di imprevisti o emergenze;
- attivare una rete relazionale mirata alla soluzione di problemi e alla circolazione di informazioni tra strutture;
- gestire il sistema di relazioni con la rete di soggetti istituzionali interni ed esterni alla struttura, finalizzate allo scambio di informazioni e al trasferimento di esperienze;
- spirito di iniziativa, all'atteggiamento propositivo e alla propensione al risultato.

Le differenze più significative tra Operatori (cat. C) e Funzionari responsabili di CPI (cat. D), come ovvio si rilevano in relazione alle attività che essi andranno a svolgere.

Attività dell'Operatore:

- svolge attività di prima accoglienza e primo orientamento informativo;

- eroga i servizi di accoglienza, effettuando la profilazione dell'utenza, fornendo informazioni per l'utilizzo dei servizi e delle misure per il lavoro dei centri per l'impiego;
- fornisce i servizi in materia di Reddito di cittadinanza (ora Supporto per la Formazione e il Lavoro);
- svolge colloqui individuali e di gruppo, per l'identificazione delle competenze e dei fabbisogni ai fini delle opportunità lavorative/formative, in relazione alle politiche attive per l'occupazione;
- elabora e predispone percorsi personalizzati per la ricerca attiva del lavoro;
- concorda con gli utenti e predispone i Patti di servizio personalizzati utilizzando gli schemi e le procedure predefinite;
- fornisce consulenza mirata per analisi delle propensioni verso l'auto imprenditorialità;
- effettua preselezioni/selezioni di personale sulla base delle richieste di aziende e imprese del territorio, attraverso l'utilizzo di banche dati per la preselezione e software per l'incontro domanda-offerta;
- svolge azioni di informazione nei confronti delle imprese su agevolazioni, incentivi, normativa sul mercato del lavoro, comunicazioni obbligatorie;
- svolge azioni di gestione dei processi per l'attivazione, l'accompagnamento ed il tutoring nei percorsi di tirocinio o di inserimento e reinserimento al lavoro, anche a favore di utenti svantaggiati;
- svolge attività di tutoraggio nelle diverse tipologie di politiche attive realizzabili;
- fornisce i servizi a distanza quando è necessario;
- collabora alla predisposizione di analisi del mercato del lavoro locale allo scopo di definire strategie di marketing per i servizi di incontro domanda-offerta di lavoro;
- collabora con gli organismi dirigenziali anche nelle attività di organizzazione dei servizi per l'impiego e di definizione dei relativi standard di qualità;
- supporta le attività relative alle relazioni industriali ed alla composizione delle vertenze collettive di lavoro;
- contribuisce alla realizzazione di progetti rivolti a specifiche categorie di lavoratori;
- predispone atti amministrativi e contribuisce allo svolgimento delle diverse fasi dei vari procedimenti;
- collabora alle attività di osservazione del mercato del lavoro e dell'impatto delle politiche pubbliche ad esso inerenti, anche tramite l'aggiornamento delle fonti documentarie e l'utilizzo delle banche dati.

Attività dell'Esperto:

- fornisce consulenza di livello complesso o specifico su norme, agevolazioni, incentivi, comunicazioni obbligatorie e di promozione dei servizi di incontro domanda e offerta di lavoro;
- gestisce le disposizioni in materia di Reddito di cittadinanza e pensioni (ora Supporto per la Formazione e il Lavoro);
- programma e controlla le attività anche in presenza di imprevisti o emergenze, scegliendo le modalità operative più efficaci in funzione del conseguimento degli obiettivi prefissati;
- identifica le soluzioni più pertinenti e adeguate alle problematiche specifiche da affrontare;
- gestisce la contabilità e il bilancio, gli atti di programmazione finanziaria, i procedimenti di spesa (impegni di spesa, mandati e pagamenti, gestione economica) e al tempo stesso progetta e gestisce i progetti comunitari e ne effettua la rendicontazione;
- gestisce procedure in materia di appalti e contratti, Mepa, CONSIP, stipula dei contratti, tasse e registrazione atti;
- gestisce il personale assegnato ed elabora proposte in relazione al fabbisogno di personale e di attività di formazione, aggiornamento e riqualificazione professionale degli operatori;
- elabora proposte relative agli standard organizzativi, procedurali e professionali dei Centri per l'impiego e attua i relativi processi di supervisione;
- delinea interventi per lo sviluppo di politiche attive per il lavoro in ambiti o per target specifici e gestisce equipe multidisciplinari per l'attuazione delle corrispondenti misure di inclusione socio-lavorativa;
- definisce i processi operativi relativi alla realizzazione di specifici progetti di politica attiva, presidia le diverse attività connesse all'attuazione del progetto, gestisce le attività di monitoraggio dello stato di attuazione e verifica gli esiti del progetto;
- gestisce i rapporti con i soggetti che a livello territoriale sono coinvolti nell'attuazione di specifici piani, programmi e progetti;
- costruisce e mantiene reti di relazioni, interne ed esterne alla struttura, finalizzate allo scambio di informazioni e al trasferimento di esperienze;
- svolge attività relative alle relazioni industriali ed alla composizione delle vertenze collettive di lavoro;

- verifica le attività di organizzazione dei servizi per l'impiego (soggetti pubblici e privati) e di definizione dei relativi standard di qualità;
- coordina le attività di osservazione del mercato del lavoro e dell'impatto delle politiche pubbliche inerenti;
- rappresenta l'ente verso l'esterno, mediante la partecipazione a comitati, organismi, eventi pubblici ecc.;
- mantiene un costante e tempestivo aggiornamento in ambito normativo, metodologico e tecnologico per quanto concerne il proprio specifico ambito di attività;
- aggiorna il personale su modifiche di natura normativa e procedurale utili per lo svolgimento delle mansioni assegnate;
- pianifica le attività, i modi e i tempi di lavoro e ne controlla in modo sistematico i risultati;
- coordina i gruppi di lavoro complessi con operatori ed esperti anche esterni dell'ente.

Concludendo, e in estrema sintesi, se conoscenze e competenze di base necessarie allo svolgimento dei due ruoli sono simili nel contenuto, anche se diverse nel grado di approfondimento, non si può dire lo stesso in relazione alle capacità individuali e alle mansioni previste. Nel caso dei funzionari/esperti, infatti, queste sono nettamente tendenti verso il coordinamento, l'autonomia di gestione, la progettazione e la valutazione nei loro diversi aspetti e sfaccettature.

Per quanto riguarda lo spettro delle attività che operatori ed esperti sono chiamati a svolgere è utile fare riferimento all'Atlante lavoro Inapp, raccolta che descrive i contenuti del lavoro in termini di attività e di prodotti e servizi potenzialmente erogabili attraverso 23 Settori economico-professionali (SEP) la cui classificazione è ottenuta utilizzando i codici Istat relativi alle Attività economiche (ATECO 2007) e alla Classificazione delle Professioni 2011. I SEP sono a loro volta descritti per Processi, Sequenze di processo e Aree di attività (ADA). Queste ultime rappresentano le principali unità informative dell'Atlante e contengono la descrizione delle singole attività che la costituiscono; nello specifico per ognuna sono consultabili: l'elenco delle singole attività (da 4 a 12), i prodotti e i servizi e le relative performance (risultati attesi), i casi esemplificati dei contenuti (schede di caso) e i riferimenti ai codici Istat.

In relazione al tema del Report il settore economico da considerare è il n. 18 'Servizi di educazione, formazione e lavoro, Processo: Servizi per il lavoro, apprendimento e formazione professionale'.

3.4 Livelli di istruzione e competenze dei neoassunti

In questo paragrafo si indaga sulla eventuale presenza di criteri di selezione del personale che hanno premiato candidati con pregresse esperienze/competenze in politiche attive del lavoro e nei servizi per l'impiego oppure se, nella fase di selezione, sia stato preferito il mero possesso di titoli.

In linea di massima, si è riscontrato un minor afflusso di laureati in psicologia, sociologia o nell'area della comunicazione a fronte di un numero elevato di laureati in giurisprudenza. Anche se non è possibile fare generalizzazioni, la questione della sovra-rappresentazione di candidati in possesso di competenze giuridiche è stata più volte oggetto di discussione nel corso dell'indagine, con l'obiettivo di delineare una sorta di 'idealtipo' dei neoassunti nei CPI. Partendo dal presupposto che, come detto, non esiste una definizione condivisa in materia, va detto che le conoscenze di diritto amministrativo hanno rappresentato una *commodity* in tutti i bandi di selezione. In tal senso, dalle interviste emerge che molti bandi hanno tratto spunto da quanto disposto dal Dipartimento della Funzione pubblica in tema di profili professionali della pubblica amministrazione.

Secondo gli intervistati, nonostante la preponderanza di candidati laureati in giurisprudenza, però, in tutte le regioni si sono create graduatorie miste, costituite da professionalità di vario genere.

Nello specifico, osservando i profili degli assunti, per tutti i livelli, accanto ai laureati in legge troviamo quelli in psicologia (per una quota che si aggira intorno al 10-15%), i laureati in scienze politiche e quelli in materie umanistiche. In generale, una quota rilevante dei neoassunti ha una pregressa esperienza di lavoro presso le Agenzie private del lavoro e in diverse occasioni si tratta di ex *Navigator* di Anpal Servizi. Proprio la precedente esperienza come *Navigator* ha permesso a diversi laureati in psicologia o scienze umane/sociali di acquisire una serie di competenze tecniche sufficienti per essere selezionati in fase di concorso²⁴. Per quanto riguarda, invece, il profilo di Esperto del mercato del lavoro, in diverse regioni è stata ancora una volta la laurea in giurisprudenza a prevalere sulle altre, sicché la maggior parte dei neoassunti non sembra possedere adeguate competenze in materia di politiche del lavoro.

²⁴ Nella maggior parte delle interviste, il giudizio dell'operato dei Navigator risulta positivo e nel processo di selezione in molte graduatorie gli ex-operatori di Anpal Servizi si sono classificati nelle prime posizioni.

D'altro canto, la conoscenza del diritto amministrativo è indispensabile, posto che per lavorare presso un ente pubblico bisogna anche conoscere 'le regole del gioco'. D'altro canto, secondo un intervistato:

L'attitudine difensiva che abbiamo tutti nei confronti degli organi di controllo, porta a pensare che siano necessari in particolar modo collaboratori che abbiano questo tipo di formazione, mentre in realtà chi si deve interfacciare con l'utenza necessita di tutto un altro genere di background, perlomeno deve acquisirlo e deve essere disponibile a farlo (Reg. 8).

D'altro canto, il possesso di nozioni di diritto amministrativo risulta rivelante per quegli operatori privati (come le grandi Agenzie di somministrazione) che, oramai da anni, erogano le politiche attive in regime di accreditamento. Come fanno notare, infatti, alcuni operatori delle APL, stante la presenza di regimi di accreditamento differenziati per territorio, un criterio di selezione dei candidati richiesto è la conoscenza delle diverse normative regionali o il possesso delle competenze specifiche per orientarsi in questo specifico campo.

Questa sorta di latente burocratizzazione dei processi si riscontra nella figura del *Tutor* che nel privato eroga i servizi al lavoro. In altri termini, si tratta di un orientatore in possesso di 'doti' gestionali, di precisione, di attenzione e capacità all'utilizzo delle informazioni e data entry, perché è divenuto sempre più indispensabile per gli operatori privati la capacità di lavorare anche su tante piattaforme pubbliche per la rendicontazione amministrativo e contabile delle attività.

Si tratta infatti di:

[...] conoscenze che servono necessariamente nell'attività quotidiana. Il sistema delle politiche attive si è molto burocratizzato, proprio da un punto di vista gestionale dei processi, rispetto al passato, dove anche i processi erano molto più snelli (APL 4).

Il maggior peso di competenze amministrative, in alcune Regioni, potrebbe essere una scelta funzionale dettata dal modello organizzativo delle PAL, che vede l'attore pubblico attivarsi prevalentemente nell'attività di presa in carico dell'utenza per poi orientarla verso gli enti accreditati, incaricati di erogare i servizi di ricollocazione e riqualificazione. Secondo un operatore regionale, infatti, in una prima fase del PSP si è investito molto su figure competenti ma trasversali, perché necessarie

a rilanciare le attività dei CPI rispetto agli obiettivi del Programma GOL, tra cui prendere in carico il maggior numero di persone. Si è trattato, cioè di una scelta funzionale alla particolare fase di potenziamento, poiché dopo aver raggiunto grandi numeri nelle prese incarico, sarà necessario orientarli verso la rete degli operatori accreditati (Reg. 5).

Tuttavia, alcune Regioni, pure a costo di contrasti con le organizzazioni dei lavoratori, perché preoccupate dal rischio di generare vischiosità in fase di eventuali mobilità in altri settori della PA, sono riuscite a costruire una figura 'ibrida', 'pluri-specialistica' con elevate competenze in materia di politiche attive del lavoro, senza che venisse meno il diritto di mobilità all'interno del comparto.

Resta la consapevolezza, da parte di tutte le Regioni, sulla necessità di avere laureati in psicologia all'interno dei Centri, in possesso di competenze specifiche sui servizi per l'impiego.

[...] In generale abbiamo il 5% di laureati in psicologia sul totale dei dipendenti. L'idea è quella di garantire questa figura di supporto psicologico in ogni CPI. Ovviamente è una prospettiva futura, dobbiamo considerare l'organizzazione dei servizi pubblici per l'impiego come un modello in continua evoluzione (Reg. 9).

Box 3.1 Lo psicologo nei servizi per l'impiego: attore privilegiato ma non esclusivo

Secondo gli esperti del settore intervistati, nel contesto della regionalizzazione dei servizi, il rischio per la figura dell'operatore dei CPI è quello che si verifichi un'eccessiva frammentazione del ruolo. Per evitare ciò, si deve trovare un criterio di distinzione sensato, una soglia di aggregazione, attraverso una cessione di sovranità da parte delle Regioni.

Fatta questa premessa, sempre secondo gli intervistati, tale figura può essere ricoperta dallo psicologo del lavoro che, per le sue caratteristiche formative, rappresenta un attore privilegiato, ma non esclusivo. Gli ambiti di intervento cui è particolarmente vocato spaziano dalla 'erogazione di servizi agli utenti finali', quali accoglienza, orientamento e bilancio di competenze, alla 'progettazione e gestione dei servizi interni', utili allo sviluppo delle attività presenti nei CPI. Lo psicologo, infine, può svolgere un'attività di più ampio respiro: il 'consulente strategico ai decisori istituzionali', per la progettazione dei servizi/dispositivi a livello regionale, in particolare a livello delle Agenzie del lavoro.

In particolare, si è rimarcato che, per presidiare efficacemente queste attività, egli dovrà aggiungere alle competenze formali, acquisite in ambito universitario o di istruzione formale, le conoscenze di contesto (conoscenza del mercato del lavoro, supporto consulenziale, di servizio ecc.), acquisite attraverso un'esperienza di tirocinio. Elemento fondamentale è l'accompagnamento, la 'socializzazione in ingresso' ben guidata. Qui, paradossalmente, emerge un altro possibile ruolo (come, ad esempio, quello del *Case Manager*) dello psicologo, quello della persona che si occupa del percorso di inserimento dei suoi colleghi e non come erogatore di servizi. In ogni caso, per creare

segue

segue Box 3.1

una relazione, soprattutto con gli utenti scoraggiati, dovrà dotarsi di un 'plus di competenze' che ruotano dal versante legislativo (normativa e procedure) a quello emotivo-relazionale (ascolto, accompagnamento, valorizzazione).

Le parole chiave

Ambiti di intervento	Erogazione dei servizi; gestione organizzativa interna; consulenza strategica ai decisori politici
Percorso formativo	Apprendere dall'esperienza - Socializzazione organizzativa
Plus di competenze	Giuridico-amministrative (<i>hard</i>), emotivo-relazionali (<i>soft</i>)

È bene sottolineare che al termine del processo di selezione per tutti i neoassunti, a prescindere dalle loro competenze o dalla loro precedente esperienza, è stato attivato un percorso di formazione che ha permesso loro di acquisire le competenze ritenute il *core business* dei servizi per l'impiego.

3.5 Le proposte: dal Contratto collettivo nazionale di lavoro al percorso universitario fino all'abilitazione

In base a quanto illustrato nelle pagine precedenti, anche rispetto a quanto avviene nel settore privato (vedi box di seguito), sembra evidente che intorno alla figura dell'operatore del CPI persista ancora troppa confusione: quali competenze dovrebbe possedere? quale titolo di studio? contano le esperienze pregresse nel campo delle politiche del lavoro? e tanto altro ancora. A questo si aggiunge il problema della 'regionalizzazione' dei servizi, ovvero una polverizzazione della figura ben rappresentata dal repertorio regionale delle figure professionali oggi raccolte nell'Atlante del lavoro Inapp, che comporta una 'babele' di linguaggi per descrivere, in realtà, la stessa figura.

Box 3.2 Le skill degli operatori privati che erogano politiche attive del lavoro

Secondo i rappresentanti delle Agenzie per il lavoro intervistati, il modello organizzativo da esse adottato, soprattutto per le aziende leader di questo mercato (ad esempio Adecco, Gi-Group, Manpower, Randstand) è basato su una pluralità di funzioni. Vi sono dipendenti che si occupano in via prioritaria del rapporto con i candidati, dipendenti che curano i rapporti con le aziende e chi invece si occupa della gestione amministrativa. È evidente, quindi, che il 'set di competenze' per ognuno di questi tre ambiti è differente.

segue

È stato poi rimarcata una forte differenziazione territoriale, sancita dalle pluralità dei regimi in essere presso le diverse Regioni: per poter lavorare come operatore accreditato e svolgere servizi al lavoro, in alcuni contesti territoriali sono richieste specifiche figure professionali. Tale specializzazione varia moltissimo a seconda della Regione, ad esempio: alcune richiedono uno specifico titolo di studio, altre esperienza nel settore; altre Regioni, invece, per alcuni servizi richiedono la laurea in psicologia e obbligano l'ente accreditato a un percorso di aggiornamento formativo ogni 24 mesi. Secondo gli intervistati, in generale, nelle Agenzie private del lavoro il titolo di studio più richiesto per la figura del *Case Manager* o *Tutor* di politiche attive del lavoro è la laurea in psicologia del lavoro e/o delle organizzazioni (oltre il 60%), a seguire le lauree umanistiche; può capitare qualcuno laureato in scienze politiche, ma è molto difficile che si presenti un laureato in giurisprudenza, dato che è raro che un giurista percepisca questa attività come quella adatte al proprio bagaglio di studi. Sicuramente chi ha un rapporto prioritario con i candidati deve avere le competenze necessarie per gestire le attività che riguardano l'orientamento delle persone, deve essere in grado di fare un'analisi delle candidature che provengono dalle aziende, dal mercato del lavoro locale e soprattutto devono possedere capacità di analisi del profilo professionale delle persone; analisi indispensabile per poter gestire correttamente tutti gli step di selezione.

Chi segue i rapporti con le aziende clienti deve porsi il problema di rispondere correttamente alle richieste che provengono dal versante della domanda e deve necessariamente conoscere il mercato del lavoro, deve sapere come è composta l'offerta di competenze di quel territorio e quali sono le tendenze generali. A ciò si aggiungono una serie di competenze prioritarie per quel ruolo e che sono relative a tutta la parte di sviluppo dei servizi e, quindi, anche di tipo progettuale che possono essere proposte all'azienda per risolvere i fabbisogni di competenze (ad esempio Academy). Sul versante amministrativo, invece, ci sono competenze molto diverse rispetto agli altri versanti, perché c'è una focalizzazione su tutti quelli che sono gli aspetti amministrativi e di consulenza del lavoro, perché chi si occupa della parte amministrativa deve anche conoscere tutto quello che riguarda il trattamento delle persone in relazione al Contratto collettivo della somministrazione. Sintetizzando le opinioni raccolte, ricorrono tre macrocategorie. Abbiamo la parte *sales*, che oggi ha sempre più un approccio da *advisor* (consulente e non venditore), una parte di *delivery*, ovvero di collegamento con l'utenza e poi una parte amministrativa contabile.

Alcuni tra gli intervistati hanno sottolineato l'emergere di una quarta categoria, allo stato oggetto di molte riflessioni, e cioè quella del *Project Management*, che serve a collegare i tre elementi perché, soprattutto nelle realtà estremamente complesse, la comunicazione tra questi tre blocchi è evidentemente piuttosto articolata. Per questo motivo è importate una figura che metta in comunicazione questi tre elementi e li armonizzi.

Questa ripartizione funzionale va collocata all'interno del modello di politiche attive del lavoro, il quale, a sua volta, si basa prevalentemente su due fasi principali: l'orientamento/riqualificazione e l'accompagnamento al lavoro. La prima è misurata a 'processo', la seconda 'a risultato' ed è quella che porta al successo occupazionale e che quindi trasforma fundamentalmente *l'employability in employment*.

Per questo l'operatore che si occupa del rapporto con il beneficiario di politica attiva, nello specifico, deve essere attenta a guidare l'utente nel suo percorso in un'ottica tanto di coaching quanto 'commerciale'; deve essere *sales*, perché questi soggetti devono essere attivati affinché trovino un lavoro. Tuttavia, proprio la complessità della rendicontazione delle politiche attive rende perché, accanto a quelle appena esposte, il *Tutor* delle politiche attive deve assicurare compiti correlati alla produzione di documenti e di inserimento degli stessi nelle piattaforme dedicate alla rendicontazione delle attività.

Alla luce di tutto ciò sarebbe opportuno fissare una soglia di aggregazione e non è un caso se sono state già avanzate diverse proposte per cercare di trovare una giusta soluzione alla definizione della figura del dipendente dei CPI e alle

sue capacità. È discussa in proposito l'ipotesi di definire una specifica figura nel Contratto collettivo nazionale di comparto, proposta che in generale trova la maggior parte degli interlocutori favorevoli.

Sicuramente è auspicabile la creazione di una figura ad hoc, che oggi manca, dell'operatore del Centro per l'impiego che richiede competenze a cavallo tra diverse discipline [...]. L'assenza di questa figura ha reso la stesura dei bandi un po' più complicata (Reg. 5).

Dobbiamo provare a lavorare per costruire una comunità professionale che c'è, ma è ancora un po' troppo informale. La nuova contrattazione dovrebbe cominciare a prendere in considerazione questa figura, darle visibilità. Se fosse presente nel Contratto collettivo nazionale con le sue specificità, i suoi requisiti, si farebbe più fatica ad ignorarla, altrimenti si rimane un funzionario come gli altri (Reg. 6).

Alcune Regioni, pur riconoscendo l'importanza di definire formalmente nel CCNL la figura professionale del dipendente dei CPI, hanno ribadito il timore, anche in questo caso, che ciò possa generare, in un secondo momento, alcune criticità, in termini di mobilità all'interno della PA. Tale aspetto, si sottolinea, potrebbe generare difficoltà in fase di trattativa sindacale.

Una seconda proposta riguarda la possibilità di sviluppare un percorso universitario dedicato specificatamente alle figure dell'operatore del Centro per l'impiego (o *Case Manager*) come avviene in Germania (vedi paragrafo successivo). Anche questa opzione è valutata positivamente dalle Regioni, seppur precedenti tentativi (prevalentemente Master più che percorsi triennali) non hanno avuto il successo sperato. In particolare, se un percorso dedicato viene ritenuto opportuno, ancora una volta, si ribadisce la necessità che rimanga intatta la possibilità di mobilità fra comparti della PA. In alcuni casi, si è insistito perché le università istituiscano corsi di specializzazione ad hoc rivolti alla creazione della figura di operatore sul mercato del lavoro, anche per facilitare la certificazione a poter erogare le politiche attive del lavoro. In prospettiva futura, si è tra l'altro sottolineato che il successo di percorsi accademici analoghi al modello tedesco, potrebbero essere trainati proprio dalla previsione della figura specifica nel CCNL di comparto: creando un mercato in grado di incentivare le iscrizioni.

Si è discussa, all'interno di quello che possiamo immaginare come un percorso di costruzione della figura professionale del *Case Manager* / operatore dei Centri

per l'impiego anche l'ipotesi, per così dire di 'buon senso', di prevedere anche un periodo di tutoraggio, dando peso alla figura del *Tutor* analogamente a quanto avviene come si è letto nei precedenti capitoli nel *Pôle emploi* francesi. Ultima, ma non per importanza, la proposta di prevedere a conclusione del percorso di istruzione il conseguimento di un'abilitazione sulla scia di quanto già avviene oggi per i docenti nelle scuole medie e superiori. Una soluzione questa vista con interesse, in quanto possibile strumento sia di 'scrematura', sia di fidelizzazione del dipendente che, grazie a quella fase, potrebbe comprendere *on the job* sia la mission dei CPI, nonché, in ultima analisi, se l'attività corrisponda realmente alle aspirazioni personali.

3.6 Uno sguardo all'Europa: il caso tedesco²⁵

D'altro canto, in altri Paesi, il processo di definizione di funzioni e ruolo degli operatori dei servizi al lavoro ha subito un forte processo di istituzionalizzazione, portando alla creazione di percorsi di reclutamento e formativi ad hoc. Il caso tedesco da questo punto di vista è esemplare.

In tutta Europa, ad eccezione dei servizi pubblici per l'impiego francesi, è difficile pensare a una istituzione paragonabile all'Agenzia federale per il lavoro (Agenzia federale o BA) che con i suoi 100 mila dipendenti e 750 sedi territoriali è uno dei maggiori datori di lavoro dello stato tedesco. All'interno del modello organizzativo della BA, circa 50 mila dipendenti si occupano di servizi per l'impiego e politiche del lavoro (attive e passive). Quasi il 90% del personale è assunto a tempo indeterminato, tra questi vi sono ogni anno circa 1.500 studenti/lavoratori provenienti dalle Università di alta formazione dell'Agenzia. Attraverso questo corposo numero di dipendenti, l'Agenzia federale gestisce ogni giorno: 95 mila telefonate (17 milioni all'anno), 14 mila consulenze di orientamento e accompagnamento al lavoro, e gestisce circa 55 mila vacancy pubblicate dalle imprese.

La crisi pandemica ha comportato cambiamenti strutturali nel modello organizzativo dell'Agenzia, soprattutto in termini di relazioni sindacali, tanto che da marzo 2022 è ufficialmente in vigore per il personale della BA un nuovo contratto di lavoro

²⁵ Le informazioni presentate in questo paragrafo sono frutto di una rielaborazione dell'ultimo Rapporto annuale (*Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit*) dell'Agenzia federale del lavoro del 2022 (BA 2023), consultabile a questo link https://www.arbeitsagentur.de/datei/geschaeftsbericht-2022_ba043736.pdf.

che prevede servizi da remoto. Tale contratto, permette a tutti i dipendenti, sulla base di accordi tra i vari team di lavoro e tenendo conto dei requisiti aziendali, la possibilità di lavorare da remoto per almeno il 50% dell'orario di lavoro settimanale. A pieno regime l'attività da remoto ha coinvolto ogni giorno, del 2022, circa il 54% dei dipendenti.

I servizi al lavoro digitali, alternativi alle attività in presenza, in passato erano riservati solo ad alcuni gruppi di utenza dei Centri per l'impiego tedeschi, ma successivamente alla pandemia da Covid-19 l'attività è stata incorporata nell'iniziativa a *BA of the Future* ed estesa a tutta l'utenza.

Nel 2022, nonostante una lieve riduzione delle attività, le consulenze offerte online o tramite call center coprivano l'intera filiera dei servizi per l'impiego e della gestione delle politiche del lavoro. Tra i servizi più apprezzati si può citare il servizio online di psicologia del lavoro somministrato attraverso alcuni test, utile alla scelta dei percorsi di riqualificazione/qualificazione professionale e di sviluppo di carriera²⁶.

Il nuovo modello organizzativo post-pandemia ha ovviamente comportato una rilevante modifica nella fase di reclutamento dell'Agenzia federale per il lavoro, ad oggi (2024) le possibilità di ingresso sono principalmente quattro ed ognuna ha uno specifico percorso formativo, secondo lo schema riportato di seguito.

Tabella 3.1 Profili professionali reclutati dalla BA e relativo percorso formativo

Profilo	Percorso formativo
Operatore nei servizi per il mercato del lavoro	Qualifica triennale tramite percorso BA
Specialista IT in sviluppo di applicazioni e analisi dati	Laurea in informatica (BA IT System House)
Manager BA	Tirocinio manageriale presso BA
Case Manager	Laurea presso l'Università di BA

Fonte: *Geschäftsbericht 2022 der Bundesagentur für Arbeit* (BA 2023)

Accanto a queste modalità di ingresso, la BA può assumere collaboratori anche attraverso candidature spontanee presso il proprio sito, ma questa modalità rappresenta un canale di reclutamento sempre più marginale e richiede comunque ai neoassunti l'acquisizione di una serie di competenze attraverso percorsi professionali specifici.

²⁶ Le modalità specifiche di come realizzare il BPS sono a totale discrezione dello psicologo che esamina sempre caso per caso e valuta se è tecnicamente possibile e sensato realizzare il servizio da remoto.

Profili e percorsi formativi

Di seguito sono brevemente descritti profili e relativi percorsi formativi delle principali figure professionali all'interno della BA.

A) Operatore nei servizi per il mercato del lavoro

Gli operatori/specialisti dei servizi per il mercato del lavoro si occupano prevalentemente della comunicazione esterna. All'interno della BA, tali operatori (che sono la figura professionale più rappresentativa dell'Agenzia) sono i primi interlocutori per tutti coloro che cercano informazioni: studenti, disoccupati, pensionati e imprese.

La figura professionale richiede una formazione triennale²⁷ che si articola in fasi teoriche e pratiche. Le conoscenze teoriche sul mercato del lavoro e sul sistema previdenziale/sociale sono trasmesse principalmente nella scuola professionale della BA, dove viene data una rilevante importanza alla comunicazione verbale, in modo da orientare al meglio il cliente sia di persona che al telefono, mentre, la fase pratica (che prevede una retribuzione mensile di 1.200-1.300 euro) avviene direttamente nelle strutture dell'Agenzia federale dove vengono applicate le conoscenze acquisite in aula.

Una volta completato il percorso e ottenuta la qualifica, avviene l'assunzione diretta con la BA attraverso un contratto a tempo indeterminato, con uno stipendio iniziale di 42.900 euro l'anno. A ciò si aggiunge che, per coloro che mostrano un impegno costante e vogliono ottenere un avanzamento di carriera, esiste uno speciale programma di sostegno per ottenere la laurea presso l'Università della BA.

B) Specialista IT in sviluppo di applicazioni e analisi dati

Si tratta di professionisti che lavorano principalmente nella *BA IT System House* di Norimberga (uno delle più grandi strutture IT in Germania). La specializzazione di queste figure si divide in tre macrodiscipline: 'sviluppo di applicazioni' (converte complesse attività commerciali, tecniche, matematiche e scientifiche in soluzioni software); 'analisi di dati e/o di processi' (comprendono dati e processi importanti e li visualizzano in contesti più ampi); 'integrazione di sistemi' (esperti in amministrazione reti e sistemi operativi).

²⁷ Nella fase di selezione non ci sono limiti di età, per i candidati con esperienza di lavoro pregressa il periodo formativo potrebbe essere più breve.

Il canale di ingresso avviene tramite un percorso di apprendistato nella BA che prevede l'iscrizione al corso di laurea in informatica (o informatica aziendale) presso l'Università Ohm di Norimberga oppure al corso di informatica gestionale all'Università di Scienze applicate di Harz. Possono accedervi tutti coloro che hanno un titolo di ammissione all'Università e un livello di conoscenza della lingua tedesca C1; per quanto riguarda lo stipendio iniziale, questo varia da 1.300 euro a 1.800 euro, oltre al rimborso delle spese di viaggio e altri benefici sociali.

C) Manager BA

Il programma di tirocinio manageriale di 18 mesi prepara il partecipante (solitamente personale interno all'Agenzia con esperienza di leadership) ad assumere posizioni dirigenziali nella BA.

Il programma si articola attraverso diverse fasi:

- inizialmente si lavora per tre mesi nei settori chiave di un Centro per l'impiego per conoscere i singoli compiti, ad esempio come orientatore, commerciale rivolto alle imprese o ufficio di collocamento mirato;
- si subentra per sei mesi nei primi compiti gestionali come *team leader* in un determinato ambito di lavoro;
- per nove mesi si affianca nelle attività gestionali un dirigente di reparto (si tratta di coordinare l'attività di circa 120 dipendenti).

Durante tutte le fasi del corso il tirocinante sarà supportato da un *mentor* esperto. Lo stipendio iniziale durante il programma *Trainee* è di circa 4.690 euro. Al termine del percorso viene rilasciato un diploma e al tirocinante viene offerto un contratto da manager a tempo indeterminato all'interno dell'Agenzia federale.

D) Case Manager

Al fine di svolgere i diversi compiti attribuiti dallo Stato, l'Agenzia federale per l'occupazione ha fondato nel 2006 la HdBA, un collegio universitario di scienze applicate con sede a Mannheim e Schwerin, che permette ogni anno a 500 studenti di frequentare corsi triennali per diventare *Case Manager* in varie discipline relative ai servizi per l'impiego e alle politiche del lavoro.

Lo studio e l'insegnamento presso l'HdBA sono caratterizzati dalla multidisciplinarietà con una costante attenzione alla ricerca e alla pratica. In tal senso, i temi della consulenza, della mediazione e dell'integrazione vengono insegnati alla luce di diverse discipline specialistiche.

Oltre a trasmettere competenze professionali, la HdBA trasmette ai futuri *Case Manager* della BA valori e attitudini che possono contribuire allo sviluppo della loro figura professionale che richiede un impegno costante all'interno di un ambiente sociale prevalentemente orientato al servizio alla persona.

Sebbene il principale compito dell'HdBA sia quello di formare specialisti e futuri manager per la BA, gli studenti sono qualificati anche per operare con advisor privati o in altri settori della pubblica amministrazione.

Lo studente ammesso al percorso HdBA può scegliere tra due programmi di studio: il corso di laurea in Gestione del mercato del lavoro, dove il *Case Manager* si specializzerà nell'inserimento lavorativo dell'utenza o nei servizi alle imprese; e il corso in Consulenza per l'istruzione, la carriera e l'occupazione, che prepara il *Case Manager* alla consulenza qualificata nell'area di responsabilità dell'Agenzia federale per il lavoro, come il collocamento mirato.

Analogamente a quanto avviene in Italia con le borse di studio, lo studente riceve uno stipendio iniziale di 1.800 euro, cui si aggiungono eventuali spese di trasporto, il vitto e l'alloggio presso le strutture universitarie. A conclusione del percorso, una volta laureato viene garantito allo studente un posto a tempo indeterminato presso la BA.

Il percorso di laurea degli operatori dei servizi al lavoro tedeschi

La Germania è l'unico Paese europeo a possedere un percorso di laurea dedicato alla figura dell'operatore dei servizi al lavoro.

Il processo di selezione degli ammessi al corso viene effettuato, successivamente alla presentazione delle candidature tramite il portale della BA, dalle sedi regionali dell'Agenzia federale per il lavoro e inizia solitamente con un anno di anticipo.

In generale, si tratta di un tipico percorso duale, dove alcune attività scolastiche si realizzano nel luogo di lavoro, strumento molto diffuso in Germania. Il percorso garantisce una qualifica agli studenti in svariati compiti, quali ad esempio la consulenza nella scelta dei percorsi di istruzione o in diritto previdenziale; nonché permette di diventare esperti in servizi e compiti legati al mercato del lavoro, nella gestione burocratica di fondi comunitari, nei rapporti con altre istituzioni pubbliche, in mediazione culturale o nella gestione delle reti tra fornitori privati di politica attiva del lavoro.

Il corso inizia il 1° settembre di ogni anno e ha una durata triennale. Il calendario accademico si compone di:

- cinque trimestri di frequenza, ciascuno della durata di quattro mesi;

- quattro trimestri di stage intermedi, ciascuno dei quali dura anch'esso quattro mesi;
- nell'ultimo tirocinio più specifico all'interesse dello studente e relativa stesura della tesi di laurea.

I trimestri di frequenza dell'università consistono in vari moduli di diritto economico, giuridico e sociale. Ogni modulo copre un'area tematica correlata con obiettivi di qualificazione ed è completato con un esame che certifica le competenze acquisite. I trimestri di tirocinio si svolgono solitamente presso l'a sede dell'Agenzia federale per il lavoro o in un Centro per l'impiego territoriale. L'obiettivo di questo percorso duale è che gli studenti applichino in un contesto professionale i contenuti insegnati nei trimestri nelle aule di università e possano riflettere sulle esperienze acquisite. Dal punto di vista organizzativo, i docenti universitari stabiliscono dei compiti²⁸ che lo studente dovrà svolgere durante il tirocinio, questa attività prevede la presenza di un *Tutor aziendale* nominato dalla BA che collabora attivamente con l'Università e ovviamente avrà il compito di supervisionare e valutare le attività svolte dal tirocinante.

Nei primi tre trimestri di frequenza gli insegnamenti di entrambi i corsi di laurea (Gestione del mercato del lavoro e Consulenza per istruzione, carriera e lavoro) sono pressoché identici. Inoltre, durante il trimestre del Tirocinio B, gli studenti intraprendono uno stage di una settimana con un'organizzazione non profit al fine di sviluppare le loro capacità sociali e personali.

Nel terzo trimestre dello stage (Stage C), vengono assegnati compiti diversi a seconda del focus di studio prescelto. Per questa parte del corso è facoltativo lo svolgimento di uno stage all'estero o uno stage aziendale per permettere allo studente di 'pensare fuori dagli schemi' e acquisire esperienza in un contesto internazionale, mentre per entrambi i corsi di laurea, il 4° e 5° trimestre è l'ambito di specializzazione del futuro *Case Manager*, dove lo studente dovrà scegliere in quale disciplina diventare esperto.

Il trimestre D è il periodo dedicato alla redazione della tesi di laurea e pertanto agli studenti vengono concesse sei settimane per completare il loro lavoro accademico. Al termine degli studi, i neolaureati, come tutti i dipendenti laureati della BA, hanno

²⁸ L'HdBA fornisce un supporto sui contenuti durante i trimestri di tirocinio. L'impegno richiesto per portare a termine tale compito di tirocinio corrisponde a quello di un modulo in aula, quindi, è previsto al termine un esame pratico. L'oggetto dei compiti del tirocinio e le modalità di esame di valutazione sono definiti nei regolamenti previsti da ciascun percorso di laurea.

a disposizione un'ampia gamma di opzioni per migliorare la propria qualificazione, ad esempio, dall'ottobre 2015 l'HdBA offre il Master a tempo parziale in Consulenza orientativa al mercato del lavoro (MA). Il corso di formazione continua consente di acquisire 120 punti ECTS (crediti formativi) in cinque semestri. Il corso si conclude con il conseguimento del titolo di *Master of Arts* e costituisce la base per un eventuale successivo dottorato. Possono essere riconosciute le competenze acquisite presso altre università e possono essere accreditate pratiche professionali rilevanti o altre competenze acquisite al di fuori dell'università. Lo scopo del Master presso l'HdBA è quello di sviluppare ulteriormente le conoscenze e le competenze dei discenti nel campo della consulenza in tema di orientamento del mercato del lavoro, dato che si tratta di un mercato in costante evoluzione.

4 I servizi all'impiego del domani

4.1 I cambiamenti nei servizi pubblici per l'impiego a seguito del Piano

In questo paragrafo, basato sui pareri degli stakeholder intervistati, si intende approfondire la presenza di eventuali cambiamenti nell'operato dei CPI in seguito all'attuazione del Piano. Tutti concordano sul fatto che molto sia cambiato nel modo di operare degli uffici e non solo perché è aumentato il numero degli addetti. È migliorata sicuramente la qualità degli operatori, in quanto i nuovi assunti sono dotati di maggiori competenze ed è migliorato il clima lavorativo grazie all'arrivo di personale giovane che ha portato freschezza all'interno degli uffici, ma soprattutto, con l'ampliamento dell'organico, è stato possibile ottimizzare la presa in carica degli utenti. Qualcuno auspica, però, che il cambiamento non si esaurisca con l'incremento del numero degli addetti, ma serva a ridefinire le modalità di accesso ai servizi, con l'intento di garantire prestazioni sartoriali di qualità sempre più simili al modello dei servizi per l'impiego del resto d'Europa, in particolare dell'Europa del Nord.

In realtà, la prima forma di cambiamento nell'operato dei CPI si è avuta, secondo uno degli intervistati, con l'avvento dei LEP che hanno uniformato le priorità d'azione nell'erogazione dei servizi per il lavoro. Prima della loro definizione, infatti, ogni Regione decideva autonomamente come operare, ad esempio, in ordine alla platea da privilegiare. L'avvento del Programma GOL ha rafforzato ulteriormente questa tendenza, contribuendo ulteriormente a standardizzare i processi, anche se uno degli intervistati ha espresso a tal proposito il timore che gli adempimenti amministrativi, previsti dai programmi comunitari come GOL, possano finire per intralciare la corretta erogazione dei servizi per l'impiego.

Ad oggi il cambiamento più significativo, però, riguarda l'avvento del digitale, che ha rivoluzionato il modo di lavorare e ha rafforzato la presenza dei CPI sui Social, facendo

attenzione a non trascurare, però, gli utenti che non usano gli strumenti tecnologici e/o che non sono in grado di accedere digitalmente ai servizi. La visibilità sembra essere diventata una priorità per gli uffici, che hanno incrementato le iniziative per farsi conoscere all'esterno sia dalle imprese, che dai cittadini. Prima di tutto sono aumentati i cosiddetti *Job Day* per far conoscere il ruolo dei CPI, per mostrare quanto questi ultimi siano in grado di produrre risultati e di realizzare concretamente l'incontro tra domanda e offerta. Sicuramente negli ultimi anni i CPI hanno acquisito maggiore visibilità, ma secondo alcuni intervistati, c'è ancora da lavorare per superare l'errata convinzione che i CPI si occupino solo del disbrigo di pratiche amministrative.

Secondo quanto emerso dalle interviste, il processo di potenziamento ha anche rafforzato la consapevolezza che, al contrario, i CPI non siano semplicemente luoghi presso i quali ci si reca per il disbrigo di pratiche amministrative, ma centro in cui si realizza un'analisi costante di ciò che succede su un mercato del lavoro sempre più dinamico, ma, allo stesso tempo, sempre più precario. La necessità di recarsi agli sportelli dei CPI da parte dei beneficiari di iniziative, come quella del Programma GOL, ha contribuito, inoltre, a gratificare gli operatori che, dopo essere stati considerati per anni dei 'nulla facenti', possono riscattarsi vantando i risultati raggiunti con il proprio lavoro nell'espletamento dei servizi.

Come già detto il Programma GOL, infatti, prevede dei target grazie ai quali si possono valutare gli operatori. La motivazione, quindi, unita alla performance permette di dimostrare oggettivamente l'impegno dei dipendenti dei CPI. Questa consapevolezza, che potremmo definire di natura organizzativa, rappresenta uno dei cambiamenti concreti che caratterizzano la fase successiva al processo di potenziamento, in seguito alla quale i CPI sono diventati sempre di più un settore per le Regioni da gestire con molta cura, sia per quanto concerne le scelte organizzative, sia per quanto attiene ai ruoli e alle funzioni degli operatori.

4.2 Le sfide future

In prospettiva futura, è stato chiesto ai vari stakeholder quali sfide i Centri per l'impiego dovranno affrontare nei prossimi anni. Secondo alcuni di essi l'esplosione dei servizi online, accelerata dalla pandemia, e in particolare del *social recruiting* soprattutto tra i giovani, rende necessario la promozione di percorsi formativi incentrati sull'uso delle tecnologie digitali se si vuole colmare il *digital gap* soprattutto tra i dipendenti anziani. L'informatica e l'Intelligenza artificiale

giocheranno un ruolo sempre più cruciale nella selezione del personale, e se l'obiettivo finale sarà quello di individuare "i gap che riguardano lo svantaggio occupazionale e contemporaneamente facilitare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro" (Reg. 1), sarà necessario un costante aggiornamento professionale degli operatori dei CPI, grazie alla figura dei cosiddetti 'facilitatori digitali'.

Altri intervistati ritengono che i CPI, per mezzo dei loro dipendenti, dovranno entrare in maniera più marcata nel mondo della scuola e dell'università, non limitandosi a svolgere una funzione di orientamento in senso stretto, quanto piuttosto quella di *Counselling*, dando una visione dello scenario occupazionale che si aprirà ai giovani nel momento in cui usciranno dal percorso scolastico. Parimenti, dovranno rafforzare quella 'funzione di raccordo' tra imprese e sistema scolastico/universitario attraverso il potenziamento del servizio di *placement* degli studenti presso le imprese e il dialogo con le Academy aziendali. Questi sforzi necessiteranno di un aggiornamento professionale degli operatori al fine di ampliare le loro competenze comunicativo-relazionali, doti indispensabili per parlare ai giovani.

Le azioni sopracitate interessano la funzione di 'prevenzione' alla disoccupazione. Come dovranno attrezzarsi i Centri per l'impiego, invece, per interventi sui disoccupati? C'è chi evidenzia come la critica, che spesso si rivolge al servizio pubblico, sia quella di intercettare una minima parte degli ingressi al lavoro (3%); il problema reale però potrebbe essere quello di un mercato del lavoro poco trasparente (ricorso tramite canali informali al mercato sommerso) e di vari aspetti legati alla natura delle esigenze locali. Sarebbe, quindi, auspicabile un rafforzamento della collaborazione pubblico-privato, dato che con l'avvento del Programma GOL anche i privati si dovranno confrontare con utenze fragili (percettori di sussidi, NaSPI ecc.) e una sinergia con il pubblico sembra la strada più efficace da seguire. In merito ai servizi alle imprese, una strategia possibile è quella di un rafforzamento del dialogo con le Parti sociali, cosa che spesso già avviene in realtà territoriali piccole con filiera produttiva corta. Nelle realtà più grandi, spesso di periferia, però, l'ostacolo maggiore per il singolo CPI è l'identificazione dell'interlocutore (spesso provinciale e quasi mai a livello di singolo Comune), sicché paradossalmente, per valorizzare il suo potenziale apporto, la soluzione più efficace sembrerebbe quella di organizzare incontri informali con gli imprenditori. Anche per quanto concerne il rapporto con l'utenza si pone il problema di raggiungere i soggetti più vulnerabili e meno informati. Una strategia di intervento, individuata da alcune Regioni, è quella di collaborare attraverso una rete di

partenariato con altri potenziali stakeholder: CAF/Patronati, Associazioni di promozione sociale, mediatori culturali.

Tuttavia, la 'rete' da sola non basta; per riuscire ad intercettare contemporaneamente micro-realtà periferiche e un'utenza che mostra fragilità di varia natura, un'ulteriore strategia è quella di sviluppare dei 'Centri per l'impiego di prossimità' ossia una serie di azioni finalizzate ad avvicinare il cliente/utente nel proprio ambiente. In sintesi:

- la prima azione è l'apertura di ulteriori sportelli decentrati, soluzione di avvicinamento già prevista in GOL, il tutto realizzato in collaborazione con le Amministrazioni comunali, in un'ottica sia di risparmio che di efficienza: non si necessita l'apertura, con relativi costi, di una nuova sede e si collabora con un ente (il Comune) da cui passano molte delle iniziative legate al sociale;
- la seconda azione è il servizio online, il quale non si limita alla semplice informazione telefonica, ma contempla l'erogazione del servizio online, firma, Patto di servizio ecc. Questa nuova modalità di intervento necessiterà dello sviluppo della già citata figura del 'facilitatore digitale' comportando un aggiornamento professionale del personale;
- la terza azione è la necessità di 'uscire dal Centro' per recarsi dove c'è richiesta, ad esempio per l'apertura di nuove aziende, la crisi di un distretto, l'orientamento nelle scuole. L'idea non è quella di creare nuovi CPI, ma di utilizzare strumenti alternativi come postazioni mobili (camper) o sviluppare eventi (*Job Day* - Fiere del lavoro) in determinati contesti periferici.

In conclusione, bisogna sottolineare un aspetto emerso dalle interviste segnalato come sempre più critico per i Centri per l'impiego, ovvero la gestione dell'utenza straniera, che in alcune Regioni raggiunge circa il 25% del totale. Tale criticità viene oggi gestita con i Mediatori culturali/linguistici, attraverso fondi differenti dal PSP e utilizzando personale esterno mediante appalti di servizi.

Attraverso fondi specifici (diversi dal PSP), come il Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI), si riescono ad ottenere le risorse umane per garantire un mediatore nei Centri per l'impiego più grandi dove si ha maggiore concentrazione di alcune etnie (Bangladesh, Pakistan o Centro-Africa). Tuttavia, non è personale integrato nell'organico dei CPI, quanto piuttosto è un contratto di servizio tramite altri operatori. Si tratta di una collaborazione consolidata nel tempo, che ha generato, in alcuni casi, una sorta di osmosi tra mediatori e operatori CPI.

A tal proposito, più di una Regione ha espresso l'intenzione di includere nel processo di potenziamento la figura di esperti in mediazione culturale. Tuttavia, anche in questa

circostanza si pone il tema di definire chiaramente la figura professionale da inserire, quale titolo di studio privilegiare per un ruolo che già oggi risulta fondamentale nell'intercettare l'utenza rappresentata dalle donne e dai giovani stranieri.

Box 4.1 Il punto di vista degli psicologi del lavoro sul futuro dei CPI

La pandemia ha modificato il modo di operare degli SPI. I criteri che caratterizzano e caratterizzeranno le organizzazioni vincenti sono basati su tre dimensioni:

- Accessibilità, che può essere intesa come prossimità, dando a questo termine un'accezione ampia non solo di accorciamento della distanza fisica, ad esempio celerità del servizio senza tempi di latenza, fruibilità semplice e comprensibile dei layout;
- Interazione dei servizi, sia per quanto attiene il rapporto tra utenti e operatori, che l'accesso/utilizzo da parte dei cittadini delle strutture, che da fisiche stanno diventando sempre più spesso digitali; si pensi agli utenti che sono chiamati a svolgere una parte del servizio compilando con i propri dati elementi di vari format;
- Coinvolgimento dell'utente nella progettazione/erogazione del servizio; l'ascolto delle esigenze del cliente finale è fondamentale per l'erogazione di un prodotto/servizio efficace ed efficiente.

Quelle appena elencate sono dimensioni fondamentali soprattutto quando si avvicinano clienti non interessati alle politiche attive, ma costretti dall'obbligatorietà di queste ultime ad interagire. In questo caso gli interventi possibili devono interessare più fronti e si devono utilizzare strategie diverse.

La prima strategia è di tipo 'relazionale' e coinvolge l'operatore che deve rapportarsi con una persona poco interessata. È una strategia di avvicinamento, nel senso che si deve guadagnare la sua fiducia, entrare in una relazione positiva e partendo da questa, che è essenzialmente di natura personale, riuscire a portarla in una relazione anche professionale.

La seconda, invece, si può etichettare come 'marketing sociale'. Non è più l'operatore il protagonista, ma il Centro per l'impiego, che a fronte di questo tipo di problema cerca di valorizzare l'offerta che eroga attraverso eventi e metodologie tipiche del marketing.

La terza è di carattere 'politico istituzionale', nel senso che sarebbe necessario cambiare la norma relativa all'obbligatorietà, in quanto la condizionalità spesso avvelena il rapporto tra operatore e utente, il quale diventa successivamente irrecuperabile e solo oggetto di scontro.

Per tentare di risolvere il problema delle difficoltà di fidelizzazione del personale è necessario un cambio di ottica da *retention* a *intention*: si deve entrare, cioè, nell'ottica di promuovere il desiderio degli operatori a rimanere. Lo psicologo del lavoro potrebbe occuparsi utilmente degli operatori, quindi, anche della loro permanenza, ma è necessaria garantire il benessere interno. È importante tenere conto delle esigenze del personale di coinvolgimento, partecipazione, valorizzazione e riconoscimento sia organizzativo, che professionale. Ognuno di questi obiettivi può essere realizzato grazie a pratiche/interventi concreti. Ad esempio, si può riconoscere all'operatore maggiore discrezionalità e 'autonomia', dando loro la possibilità di non concordare con la profilazione dei candidati ottenuta tramite un algoritmo. Bisogna creare un senso di comunità, sotto forma di 'comunità di pratiche' nel pubblico come nel privato.

In sintesi le parole chiave sono:

- Prossimità all'utenza: accessibilità; interazione dei servizi; coinvolgimento utente nella progettazione/erogazione dei servizi;
- Gestione utenti problematici: approccio relazionale; marketing sociale; eliminazione obbligatorietà;
- Gestione del personale: *retention vs intention*;
- Rapporto pubblico/privato: occupabilità e occupazione;
- Rapporto altri canali di intermediazione: gestione *overload* informativo.

Conclusioni

Il rafforzamento dei CPI, abbozzato fin dal 2017, può essere ricollegato anche al tentativo dell'Italia di recuperare il ritardo strutturale accumulato rispetto agli altri partner europei.

Analogamente ad altre voci del *welfare*, anche quella relativa alla gestione dei servizi pubblici per l'impiego presenta una polarizzazione: a un buono stato di avanzamento del programma e in generale nella gestione delle politiche attive del lavoro nelle Regioni del Centro-Nord, quelle del Sud mostrano segni di ritardo. Il fatto che non sia stato possibile estendere la nostra indagine a buona parte delle Regioni del Sud non permette una generalizzazione dei risultati e lascia adito al dubbio che la mancata partecipazione all'indagine possa essere legata anche al fatto che, in quei contesti territoriali, il potenziamento stenti in misura maggiore. Al di là di questa premessa iniziale, si può affermare che con tutta probabilità non si raggiungerà la quota di assunzioni prevista. Le possibili cause, sulla base delle interviste svolte, sono da rintracciarsi a vari livelli.

Al momento della programmazione delle risorse, nelle parole dei soggetti intervistati, non si è tenuto in debito conto di due elementi: il costo medio delle figure professionali richieste e il tasso di turnover dovuto al pensionamento.

Le Regioni lamentano che la quota di finanziamento pro-capite, erogata dallo Stato, per il numero di profili sia stata troppo bassa. In alcuni casi, la soluzione adottata dalle Regioni è stata l'utilizzo di fondi propri, ma ciò non è stato sufficiente ad assumere il numero di personale previsto. All'interno di una prospettiva di medio-lungo periodo, il declino demografico dovuto all'elevata età media del personale dei CPI (in generale della PA) rallenterà il processo di potenziamento, rischiando così di dover costantemente prendere in considerazione la necessità di nuovo personale. Non è scontato un pieno ricambio intergenerazionale, non solamente dovuto alle ragioni appena ricordate, ma anche all'effetto congiunto, sempre nelle

parole degli stakeholder, della minore appetibilità dell'assunzione nella PA, che si riscontra ormai da alcuni anni. Le persone con alta professionalità desiderano una retribuzione di un livello che i CPI non garantiscono, sia rispetto ai privati, che ad altri comparti della PA. Quest'ultimo elemento è risultato essere uno degli ostacoli più significativi in fase di implementazione del PSP. Infatti, dopo la fase pandemica si sono espletati diversi concorsi nella PA, i migliori in graduatoria risultavano vincenti anche in altri concorsi e ciò ha permesso loro di poter scegliere e chiedere eventualmente la mobilità dai CPI ad altre sedi.

In linea di massima, il Piano ha certamente migliorato i margini di manovra dei Centri per l'impiego, ma in alcuni casi sembra non essere sufficiente a garantire i LEP. I responsabili hanno lamentato, oltre a quello del sottodimensionamento dovuto al crescente turnover, a quello del sovraccarico lavorativo dovuto al fatto che, è loro opinione, i CPI siano visti come 'tuttofare adempimentale'.

Come hanno operato e con quali margini di manovra?

Tradizionalmente le Regioni hanno optato per un diverso grado di centralizzazione del potere decisionale: centralizzato a conduzione regionale, decentrato sulle Province o delegato ad un'Agenzia regionale del lavoro. La scelta, oltre ad essere stata condizionata da un preciso indirizzo politico, può essere stata influenzata da variabili quali l'ampiezza del territorio da monitorare e/o l'autonomia nella gestione della spesa. In effetti, aspetti quali la flessibilità di bilancio, l'autonomia della formazione e retribuzione del personale, la possibilità di modellare i processi organizzativi sono elementi emersi dall'indagine. Al di là del modello adottato, abbiamo verificato l'emergere di una nuova modalità gestionale, frutto della separazione delle cosiddette 'funzioni trasversali' (supporto amministrativo, gestione sistemi informatici, comunicazione ecc.) da quelle di incontro domanda offerta di lavoro e creando servizi che ampliassero le competenze in tema di occupabilità (coordinamento rete di stakeholder, centro studi e monitoraggio dei fabbisogni occupazionali ecc.).

L'azione dei CPI non ha potuto non tener conto del rapporto con l'attore privato. L'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ovvero il delicato processo di delega al soggetto privato dell'erogazione dei servizi pubblici per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, è stato attuato in modalità molto eterogenee tra di loro: da sistemi a trazione pubblica a modelli dotati. Grazie ai programmi nazionali, come Garanzia Giovani e il Programma GOL, però, il sistema si avvia a una 'normalizzazione' verso un modello di delega più o meno uniforme. Non siamo ancora giunti, però, a una coesistenza pubblico-privato basata sul principio di cooperazione e integrazione funzionale: alcuni Centri per l'impiego, lamentano

una relativa perdita del ruolo di erogatore unico e monopolistico dei servizi per il lavoro a vantaggio di una rete di fornitori privati, che a loro volta accusano gli operatori pubblici di attuare, laddove funzionanti, una sorta di concorrenza sleale, in quanto contemporaneamente rivestono il ruolo di controllori e fornitori dei servizi.

L'immagine emersa, soprattutto da parte di quanti si dichiarano favorevoli a modelli di mercato aperto verso i privati, è quella che attribuisce agli operatori pubblici le funzioni tipiche di un pronto soccorso, una sorta di triage in cui di fatto si svolge un'attività di base, di orientamento, di preparazione, di predisposizione e all'attore privato quelle di un 'chirurgo'. Questa ripartizione funzionale va collocata all'interno del modello di politiche attive del lavoro, il quale si basa prevalentemente su due fasi: l'orientamento/riqualificazione e l'accompagnamento al lavoro. La prima è misurata a 'processo', la seconda 'a risultato' ed è quella che porta al successo occupazionale e che quindi trasforma fundamentalmente l'*employability* in *employment*.

Le due fasi ricalcano le due modalità organizzative delle due controparti: gli operatori privati, in sintesi, operano secondo una modalità orientata agli obiettivi, che in quanto tale necessita di una pianificazione dei processi, di strategie e di un monitoraggio costante del livello di avanzamento delle attività. Di conseguenza, agli operatori privati sono richieste le capacità di tipo commerciale, mentre questo aspetto risulta meno rilevante nei Centri per l'impiego.

I cambiamenti nell'organizzazione del lavoro (nuove funzioni) e il rapporto di lavoro sempre più stretto con il privato hanno influenzato la ricerca del profilo professionale da inserire, evidenziando alcune criticità di reperimento. L'eterogeneità dei servizi dovuta ai diversi modelli regionali ha portato ad una 'polverizzazione' della figura richiesta, rendendo difficile ricostruire il profilo dell'operatore.

Poiché è assente un richiamo esplicito nel CCNL di comparto alla figura di Operatore del Centro per l'impiego, nella stesura dei bandi di selezione del nuovo personale le amministrazioni regionali hanno dovuto far riferimento ai profili professionali generici della PA. Questa circostanza, unita anche a strategie di potenziamento, ha indotto a selezionare prevalentemente figure amministrative facilmente allocabili nelle piante organiche. Appare chiaro, però, che il nuovo dipendente dei CPI debba essere una figura 'polivalente', che necessita di formazione continua, che lo metta in grado di: prendere in carico l'utente, analizzarne i bisogni e stabilire una strategia per soddisfarli; seguire le evoluzioni del mercato del lavoro; sapersi interfacciare con le imprese e quindi conoscerne il linguaggio (*Account Manager*) e poter gestire i nuovi canali di recruiting (social media).

Tra le possibili soluzioni proposte la creazione di un CCNL di comparto accoglie consensi quasi unanimi. I timori connessi a questa proposta sono legati a possibili contrasti con le organizzazioni sindacali, che vedono, secondo l'opinione dei responsabili dei CPI, un rischio di incasellamento troppo rigido per i dipendenti entro questa nuova figura. Accanto ad essa, si è evidenziata la possibilità di sviluppare un percorso universitario dedicato specificatamente alle figure dell'operatore del CPI (o *Case Manager*), come avviene in Germania. A ciò si aggiunge, all'interno di quello che possiamo immaginare come un percorso di costruzione della figura professionale, anche l'ipotesi di prevedere un periodo di tutoraggio, dando peso alla figura del *Tutor* e dell'apprendimento sul campo in fase di ingresso (Socializzazione organizzativa).

In prospettiva futura, per quanto attiene agli aspetti legati alla prevenzione della disoccupazione, secondo alcuni l'informatica e l'intelligenza artificiale giocheranno un ruolo sempre più cruciale nella selezione del personale, sarà pertanto necessario un costante aggiornamento professionale degli operatori, che diventeranno sempre più 'facilitatori digitali' nella ricerca del lavoro online.

Si dovrà penetrare in maniera più marcata nel mondo della scuola e della università, non limitandosi a svolgere una funzione di orientamento in senso stretto, quanto piuttosto quella di *Counselling*, dando una visione dello scenario occupazionale che si aprirà ai giovani nel momento in cui usciranno dal percorso scolastico. Molto si dovrà fare anche sul versante della lotta alla disoccupazione, in particolare per quei soggetti più vulnerabili e meno informati.

Una strategia di intervento individuata è quella di collaborare attraverso una rete di partenariato con altri attori: CAF/Patronati, Associazioni di promozione sociale e mediatori culturali per la gestione dell'utenza straniera. Si dovranno inoltre incrementare iniziative per aumentare la visibilità dei CPI presso le imprese e i cittadini. Questo si tradurrà, riportando le parole degli intervistati, ad un 'cambio di *vision*', che si può sintetizzare con l'espressione "Uscire dal Centro", a indicare tutte quelle azioni volte ad aumentare la prossimità non solo fisica con l'utenza: accessibilità; interazione dei servizi; coinvolgimento utente nella progettazione/ erogazione dei servizi.

La realizzazione di questi obiettivi futuri, nonché, e ancor prima, il rafforzamento dei CPI si intersecano con un profondo processo di rivisitazione della 'testa' della Rete dei servizi al lavoro, innescato dalla soppressione dell'Anpal. L'indagine svolta non si è dovuta confrontare direttamente con questo processo, ma dei risultati della stessa indagine si dovrebbe tener conto anche ai fini di 'resettare' ruoli e funzioni della Rete.

Appendice

1. Traccia di Intervista

A) Considerazioni generali sul Piano di potenziamento dell'organico dei Centri per l'impiego

1. Prima di entrare nel merito del Piano di potenziamento dei CPI, potrebbe confermarci che le risorse previste per il Piano siano state messe a disposizione e trasferite alla Regione? La messa a disposizione quando è avvenuta?
2. Il processo di potenziamento dei CPI prevedeva l'assunzione di circa 10 mila unità a livello nazionale, la nostra ricognizione stima al massimo che le assunzioni arriveranno a 5 mila. Come spiega questa differenza?
3. Ritene che attraverso il potenziamento dei CPI fino ad oggi realizzato, la vostra Regione è in grado di garantire l'attuazione dei livelli essenziali di prestazione dei servizi pubblici per l'impiego e l'attuazione del Programma GOL?

B) Attuazione e realizzazione del Piano di potenziamento

1. Nella fase di attuazione del Piano di potenziamento (stesura dei bandi – selezione dei candidati – effettivo inserimento nell'organico) quali sono state (se ve ne sono state) le principali difficoltà o criticità incontrate?
2. L'arrivo di nuove risorse ha comportato anche una riorganizzazione del personale?
3. Che tipo di supporto hanno fornito o possono fornirvi per l'attuazione del Piano Anpal servizi/Sviluppo Lavoro Italia o il Ministero del Lavoro?

C) Il ruolo e la figura del dipendente dei Centri per l'impiego

1. Vorremmo la sua opinione su quali compiti dovrebbe svolgere il dipendente dei CPI nell'erogazione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro?

2. Nella lettura dei bandi abbiamo riscontrato nella fase di selezione un ampio ‘peso’ attribuito alle competenze di carattere amministrativo. Secondo il suo parere, tali competenze sono coerenti con la figura del dipendente dei Centri per l’impiego? Questo processo di selezione ha escluso una buona parte dei laureati in psicologia o di altre materie umanistiche specializzate nell’ambito della selezione, rispetto alle quali il percorso accademico non prevede quasi mai un esame di diritto amministrativo. Tale questione la ritiene un problema?
3. Nella fase di ricognizione dei bandi regionali, abbiamo riscontrato una definizione ‘eterogenea’ della figura di operatore nei CPI. In merito, vorremo avere una sua opinione rispetto all’idea di definire, nell’ambito del contratto collettivo di comparto, una figura ad hoc.

D) I Centri per l’impiego del domani

1. Se dovesse analizzare il sistema dei servizi per l’impiego regionale, prima e dopo il Piano di potenziamento, in che ambito riscontra un cambiamento?
2. In che direzione vanno o dovrebbero andare i Centri per l’impiego? In quali servizi si dovrebbero specializzare, quali saranno le competenze necessarie per i futuri dipendenti uffici e quali sono le reti territoriali da attivare per ridurre il *mismatch* tra le competenze offerte e quelle richieste nel mercato del lavoro?
3. In linea generale, i rapporti con gli operatori privati del collocamento sul territorio sono di tipo collaborativo o concorrenziale? Come si può migliorare il servizio dal lato della domanda di competenze ovvero è migliorabile il rapporto con le imprese del territorio?

2. Elenco Bandi regionali consultati

Nome Bando	Atto
Abruzzo 01 - Bando n. 10 posti specialista mercato lavoro	Determinazione n. DPB010/163 del 9/11/2021
Abruzzo 02 - Bando di concorso pubblico per esami per la copertura di n. 30 posti di categoria C	Determinazione n. DPB010/163 del 9/11/2021
Basilicata 01 - Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l’assunzione di n. 32 unità di personale a tempo pieno e indeterminato (categoria C) per il potenziamento dell’Agenzia regionale Lavoro e Apprendimento Basilicata (ARLAB)	Deliberazione n. 7 del 15/03/2022

segue

segue Elenco Bandi

Nome Bando	Atto
Basilicata 02 - Bando di concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di n. 14 unità di personale a tempo pieno e determinato (categoria C) per il potenziamento dell'Agenda regionale Lavoro e Apprendimento Basilicata (ARLAB)	Deliberazione n. 7 del 15/03/2022
Basilicata 03 - Bando di concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di n. 39 unità di personale a tempo pieno e indeterminato (categoria D) per il potenziamento dell'Agenda regionale Lavoro e Apprendimento Basilicata (ARLAB)	Deliberazione n. 7 del 15/03/2022
Campania 01 - Concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura a tempo indeterminato di n. 416 posti di categoria c, posizione economica D1, di cui n. 83 riservati al personale della giunta regionale della Campania	D.D. n. 87 del 04/12/2019 - Approvazione bandi di concorso per il potenziamento dei Centri per l'impiego
Campania 02 - Concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura a tempo indeterminato di n. 225 posti di categoria D, posizione economica D1, di cui n. 45 riservati al personale della giunta regionale della Campania	D.D. n. 87 del 04/12/2019 - Approvazione bandi di concorso per il potenziamento dei Centri per l'Impiego
Lazio 01 - Bando BUR 2022 n. 68, Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di n. 295 unità di personale a tempo pieno e indeterminato, con il profilo professionale di Esperto mercato e servizi per il lavoro, categoria D	Deliberazione di Giunta regionale n. 286 del 12/05/2022 recante Adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024 ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, Allegato tecnico 6 Piano Triennale del fabbisogno di personale della Giunta regionale del Lazio 2022-2024
Lazio 02 - Avviso Determinazione G10819 del 9 agosto 2022. Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di n. 249 unità di personale a tempo pieno e indeterminato, con il profilo professionale di Assistente mercato e servizi per il lavoro, categoria C	Deliberazione di Giunta regionale n. 286 del 12/05/2022 recante Adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024 ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge 09/06/2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 06/08/2021, n. 113', Allegato tecnico 6 Piano Triennale del fabbisogno di personale della Giunta regionale del Lazio 2022-2024
Emilia-Romagna 01 - Concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura a tempo indeterminato di n. 19 posti di Specialista in politiche per il lavoro, categoria D	Determina n. 331 del 21/03/2022 (Piano triennale dei fabbisogni di personale dell'Agenda)
Emilia-Romagna 02 - Concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura a tempo indeterminato di n. 24 posti di Assistente in politiche per il lavoro, categoria C	Determina n. 1156 del 26/09/2022

segue

segue Elenco Bandi

Nome Bando	Atto
Liguria 01 - Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo indeterminato di n. 5 unità di personale di categoria C	
Liguria 02 -Avviso Stabilizzazione personale precario	
Lombardia 01 – Bando per esami CPI categoria D MerSerLav	Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XI/2585 del 02/12/2019
Lombardia 01 – Bando per esami CPI categoria D MerSerLav	Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XI/2585 del 02/12/2019
Lombardia 02 – Bando per esami CPI categoria C MdL	Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XI/2585 del 02/12/2019
Lombardia 02 – Bando per esami CPI categoria C MdL	Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. XI/2585 del 02/12/2019
Marche 01 - Allegato A concorso pubblico categoria D	
Marche 02 - Concorso pubblico per titoli ed esami per la copertura di n. 21 posti profilo professionale C	Decreto del Dirigente del Servizio Risorse umane organizzative e strumentali un concorso pubblico per titoli ed esami per la copertura di n. 21 posti di categoria C, posizione economica C1
Marche 03 - Concorso pubblico per titoli ed esami per la copertura di n. 38 posti	Decreto n. 316 del 29/05/2023
Piemonte 01 - Bando concorso tecnici servizi per impiego 2.2022	Determinazione dirigenziale n. 450 del 01/07/2022
Piemonte 02 – Bando di concorso categoria D Specialista Politiche Lavoro 1.2022	Determinazione dirigenziale n. 450 del 01/07/2022
Puglia 01 - Concorso pubblico per esami per la selezione a tempo indeterminato di n. 578 posti di Istruttore del mercato del lavoro categoria C	D.D.G. n. 101 del 21/07/2022
Veneto 01 - Bandi di concorso Veneto Lavoro (Allegato 1)	D.D. n. 160 del 01/07/2022 Agenzia Veneto Lavoro
Veneto 01 - Bandi di concorso Veneto Lavoro (Allegato 2)	D.D. n. 160 del 01/07/2022 Agenzia Veneto Lavoro
Sardegna 01 - Bando di concorso per titoli per l'assunzione a tempo indeterminato presso l'ASPAL di n. 89 funzionari amministrativi della categoria D	

3. Lista abbreviazioni

ADA	Processi, Sequenze di processo e Aree di attività
ANPAL	Agenzia nazionale politiche attive del lavoro
APL	Agenzia per il Lavoro
ATS	Associazione temporanee di scopo
BA	Agenzia federale per il lavoro tedesca
CAF	Centro di assistenza fiscale
CCNL	Contratto collettivo nazionale di lavoro
CPI	Centri per l'impiego
D.Lgs.	Decreto legislativo
DD	Decreto direttoriale
DID	Dichiarazioni di immediata disponibilità
DIGG	Agenzia per il governo digitalizzato
DL	Decreto-legge
DM	Decreto ministeriale
ECTS	Crediti formativi
ENP	The European Neighbourhood Policy
FAD	Formazione a distanza
FSE	Fondo sociale europeo
FUNDAE	Istituto per la formazione degli occupati
GOL	Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori
HDBA	Agenzia federale per l'occupazione
ILO	Organizzazione internazionale del lavoro
IT	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
LEP	Livelli essenziali delle prestazioni
LMP	Politiche per il mercato del lavoro (Labour market policy)
LMS	Servizi per il mercato del lavoro (Labour market services)
M5C1	Missione 5, Componente 1
MLPS	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
NaSPI	Nuova assicurazione sociale per l'impiego
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PA	Pubblica amministrazione
PAL	Politiche attive del lavoro
PAR	Piani di attuazione regionale
PNRR	Piano nazionale di rilancio e resilienza

PSP	Piano straordinario di potenziamento
QRSP	Quadro regionale di standard professionali
RdC	Reddito di cittadinanza
RSU	Rappresentanza sindacale unitaria
SALAR	Associazione svedese degli enti locali
SEP	Settori economico-professionali
SPI	Servizi pubblici all'impiego
TAR	Tribunale amministrativo regionale
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
UE	Unione europea
USA	Stati Uniti d'America

Bibliografia

- Anderson M.A., McConnell S. (2020), Using coaching and navigation to promote economic mobility: What is the evidence?, *Mathematica.org*, 30 August
- Anpal (2023), *Servizi per l'impiego. Rapporto di Monitoraggio 2022*, Roma, Anpal
- Anpal (2018), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, Roma, Anpal
- BA (2023), *2022 Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit*, Nürnberg DE, Bundesagentur für Arbeit <https://www.arbeitsagentur.de/datei/geschaeftsbericht-2022_ba043736.pdf>
- Cerruto M., Marocco M. (2017), Il Programma Garanzia Giovani: tra ri-centralizzazione e specificità meridionale, *Politiche Sociali*, 3, n.2, pp.299-316
- CMSUK (2019), *CMSUK Standards and best practice guidelines*, Second edition, London, Case Management Society UK <<https://www.cmsuk.org/uploads/page/000standards-2nd-ed-hoZc.pdf>>
- Corte dei conti (2021), *Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro*, Deliberazione 16 settembre, n.16/2021/G
- European Commission (2022), *European Network of Public Employment Services. PES Staff management challenges in the 'new normal'*, Brussels, European Commission <<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26618&langId=en>>
- European Network PES (2022), *Trends in PES. Assessment Report on PES Capacity*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Finn D. (2023), *Commissioning and Procuring Employment Services: the prime provider model and local partnership models in the United Kingdom*, Unpublished report commissioned by HIVA –Research Institute for Work and Society, Leuven, University of Leuven
- Freeman H.P. (2006), Patient navigation: A community centered approach to reducing cancer mortality, *Journal of Cancer Education*, 21, 1 Suppl., S11-S14

- Giubileo F. (2017), I segreti del welfare to work, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 20, n.64, pp.53-72
- Giubileo F. (2011), Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa? I servizi al lavoro in Italia, Germania, Francia, Svezia e Regno Unito, *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, n.3, pp.795-778
- ILO (2022), *Global report: Technology adoption in public employment services - Catching up with the future*, Genève, International Labour Organization
- Lettieri N. (2023), Making smart working smarter. Intelligenza artificiale e prospettive di evoluzione del lavoro agile, in Zucaro R. (a cura di), *Verso lo smart working? Un'analisi multidisciplinare di una sperimentazione naturale*, Inapp Report n.30, Roma, Inapp, pp.117-131
- Liso F. (2004), Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio, in De Luca Tamajo R., Rusciano M., Zoppoli L. (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.365 ss.
- Mandrone E., Marocco M. (2019), Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro, *Economia & lavoro*, 2, pp.63-82
- Marchetti M., Scarpetti G. (2023), *L'impatto delle tecnologie digitali sull'erogazione dei servizi dei Centri per l'impiego in Europa*, Inapp Working Paper n. 107, Roma, Inapp
- OECD (2022), *Harnessing digitalisation in Public Employment Services to connect people with jobs*, Paris, OECD Publishing
- OECD (1999), *Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges The Venice Conference*, Paris, OECD Publishing
- Padrin C. (2023), Il sistema delle politiche attive del lavoro tra Stato e Regioni alla luce del PNRR: l'ennesima conferma di un'amministrativizzazione delle Regioni?, *federalismi.it*, n.17, 12 luglio
- Reyneri E. (2002), *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, il Mulino
- Scarano G. (2022), *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego. Tra miti e riforme*, Milano, Egea
- Schein E.H. (2000), *Culture d'impresa. Come affrontare con successo le transizioni e i cambiamenti organizzativi*, Milano, Raffaello Cortina
- WAPES (2022), *Strategies and challenges for Public Employment Services*, Bruxelles, World Association of Public Employment Services

Il rapporto è dedicato al Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e focalizza l'attenzione sul processo di assunzione di nuovo personale. Inquadrato il contesto istituzionale anche dal punto di vista comparato, si descrive l'evoluzione normativa del processo, arricchita dall'analisi delle informazioni disponibili sul Piano, frutto dell'elaborazione dei dati ricavabili dai bandi di concorso regionali. Il nucleo centrale del Report è costituito dai risultati di una serie di interviste in profondità rivolte a diversi stakeholder svolte nel periodo intercorso tra novembre e dicembre 2023. Si affronta il processo analizzando le opinioni degli intervistati sulla fase propedeutica negoziale centro-periferia e quella attuativa, cercando di mettere in luce le modalità operative di successo e i 'colli di bottiglia' procedurali incontrati. Segue poi la ricostruzione dei contenuti delle interviste rispetto ad un tema cruciale: la visione degli stakeholder sul ruolo e la figura dell'operatore dei CPI. Infine, ci si interroga sul futuro delle istituzioni locali pubbliche di controllo del mercato del lavoro, tenendo presente i *macrotrends* generali del mercato del lavoro (globalizzazione, innovazione tecnologica ecc.) e questioni specifiche che attengono alla organizzazione della rete dei Servizi al lavoro (rapporto pubblico-privato e ruolo delle istituzioni centrali).

