



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 9

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

11^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL FUNZIONAMENTO DEI
SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO IN ITALIA E ALL'ESTERO**

18^a seduta (antimeridiana): martedì 31 luglio 2018

Presidenza del presidente CATALFO

I N D I C E

Audizione del presidente di ASTRIL

PRESIDENTE	Pag. 3, 14		* FADDA	Pag. 3
------------------	------------	--	---------------	--------

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-Leu; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente di ASTRIL, professor Sebastiano Fadda.

I lavori hanno inizio alle ore 8,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del presidente di ASTRIL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero, sospesa nella seduta pomeridiana del 25 luglio.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione radiofonica e televisiva sui canali *web*, Youtube e satellitare del Senato della Repubblica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei nostri lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi prevista l'audizione del presidente di ASTRIL.

Ringrazio il professor Fadda per aver accolto l'invito della Commissione e gli cedo immediatamente la parola.

FADDA. Ringrazio la Commissione per l'opportunità di discutere – come immagino e spero – le riflessioni che mi accingo a esporre in maniera sintetica. Lascero poi agli uffici una memoria scritta, contenente argomentazioni più dettagliate.

Per iniziare, voglio richiamare il fatto che, quando si riflette sui servizi per l'impiego, generalmente si mettono in evidenza due aspetti: in primo luogo il numero di addetti, in termini di scarsità degli addetti ai servizi per l'impiego e in particolare ai centri per l'impiego e, in secondo luogo, l'ammontare delle risorse destinate; questi sono i due aspetti che ricorrono più frequentemente. Abbastanza di frequente si aggiunge anche una considerazione sulla percentuale degli occupati che hanno trovato lavoro attraverso i centri per l'impiego e sulla percentuale di persone che utilizzano i centri per l'impiego per la ricerca di lavoro. Vedremo poi che c'è uno scarto tra le persone che utilizzano i centri per l'impiego come strumento di ricerca di lavoro e l'effettiva intermediazione realiz-

zata, ovvero il raggiungimento del posto di lavoro attraverso i centri per l'impiego. C'è un indice, che ho costruito e che ho chiamato indice di fallimento, che misura questo scarto.

Tutti questi dati sono noti (quindi è inutile entrare nei dettagli, che potrete comunque trovare nella mia memoria) e sono tutti negativi. Il numero di addetti è incomparabilmente più basso rispetto alle esperienze di altre Nazioni: in Italia si parla di 7.934 addetti, in Germania sono intorno a 115.000, in Francia circa 50.000. Allo stesso modo, le spese destinate ai servizi per l'impiego mostrano la loro inadeguatezza: per i centri per l'impiego in Italia si spende lo 0,04 per cento del PIL, in Germania si spende lo 0,36 per cento, quindi quasi dieci volte tanto, e in Francia lo 0,25 per cento.

Secondo i dati ISTAT riferiti alla fascia di età tra i 25 e i 34 anni (anche questi sono dati noti, che richiamo solo per fare il punto della situazione), le modalità con cui gli occupati hanno trovato lavoro vedono al primo posto l'utilizzo dello strumento «amici, parenti e conoscenti», con il 36,3 per cento. Come dicevo, si tratta di dati ISTAT relativi a persone che hanno tra 25 e 34 anni: è quindi preoccupante che i giovani, adesso, ricorrano a questo canale per trovare lavoro. Poi seguono: l'attività autonoma di ricerca, i concorsi pubblici e le agenzie interinali, mentre i centri e i servizi per l'impiego rappresentano l'1,2 per cento dell'intermediazione. C'è poi un indice di fallimento, ovvero lo scarto tra la percentuale di persone che utilizza questo canale per la ricerca del lavoro e la percentuale di occupazione effettivamente intermediata da questo canale: esso raggiunge il valore più alto per i centri per l'impiego (9,7), mentre il più basso (1,8) risulta quello relativo ad «amici, parenti e conoscenti».

Questi sono però dati abbastanza noti ed è inutili ribadirli; vorrei invece andare oltre. Essi ci dicono semplicemente che i servizi per l'impiego non funzionano, ed è inutile girarci intorno, o che funzionano male o non funzionano al livello in cui dovrebbero. Vorrei quindi soffermarmi un po' di più sull'analisi del funzionamento, facendo però presente che tale analisi può essere intesa almeno in tre dimensioni e in tre modi.

Il primo modo consiste nell'esaminare come vengono svolte le attività relative alle funzioni di cui i servizi si fanno carico; è un aspetto semplicemente descrittivo.

Un secondo modo, invece, consiste nel misurare il risultato di tali attività, sia in termini di *output* (volume di persone contattate, quantità di persone avviate ad attività di formazione e così via) che di *outcome* (cioè, non soltanto quantità e volume dei servizi e delle attività svolte ma il loro risultato, l'impatto rispetto all'obiettivo dell'occupazione).

Un terzo modo è ancora più avanzato e consiste nell'esaminare se le funzioni svolte dai servizi per l'impiego siano adeguate sotto il profilo della strategia adottata per le politiche attive del lavoro, verificando quindi se esistano funzioni importanti che non vengono svolte e se l'insieme delle funzioni adottate costituisca una strategia efficiente. Questo terzo aspetto è molto importante, perché sono le funzioni e gli obiettivi a qualificare la strategia delle politiche attive del lavoro. Pertanto è necessario

analizzare la strategia complessiva delle politiche attive del lavoro e individuare le componenti assunte dai servizi per l'impiego. È sotto questo profilo che vorrei fare qualche riflessione.

Primo punto di riflessione: dove si configura e dove si elabora la strategia delle politiche attive del lavoro? Allo stato attuale sembrano esserci due sedi: la prima è il decreto del Ministro del lavoro che, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, deve determinare gli indirizzi, gli obiettivi triennali e gli obiettivi annuali. La seconda sede è la rete nazionale dei servizi per il lavoro. Sulla prima sede c'è da dire che gli obiettivi sono abbastanza generici e non possono dirsi indicatori di una strategia, perché una strategia contiene priorità, funzioni specifiche da svolgere e obiettivi misurabili in termini di raggiungimento. Gli obiettivi che il legislatore assegna al decreto del Ministro del lavoro sono molto generici: riduzione della durata media della disoccupazione, tempi di erogazione dei servizi e quote di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Sono obiettivi talmente generici che non consentono di delineare una strategia. La seconda sede è la rete nazionale dei servizi per il lavoro, che più che una rete sembra un'agorà di discussione, perché prevede una quantità immensa di partecipanti eterogenei, dalle camere di commercio alle università, dalle associazioni datoriali alle istituzioni, ed è una sede inadeguata a esprimere ed elaborare una strategia.

Si potrebbe invece pensare a un coinvolgimento di tutti questi soggetti non a livello nazionale (dove non sono in grado di incarnare una strategia negli specifici contesti territoriali) ma in strutture regionali. Un loro coinvolgimento a livello regionale avrebbe senso (penso alle camere di commercio, alle università e agli istituti di formazione locali), e consentirebbe di costituire così una rete organica di elaborazione delle strategie e delle politiche attive del lavoro, che al momento manca.

A livello nazionale si potrebbe pensare, invece, a una sorta di cabina di pilotaggio o di regia molto più ristretta, costituita dal Ministro del lavoro (o suo delegato), dagli assessori regionali o dai dirigenti apicali degli assessorati esperti (o loro delegati), più una struttura centrale quale l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e le parti sociali, che generalmente sono un po' trascurate in questa funzione di elaborazione delle strategie e che invece avendo una conoscenza diretta dell'evoluzione, delle strutture e delle caratteristiche dei mercati del lavoro locali sarebbero in grado di dare un contributo significativo. La rete regionale, che riproduce a livello decentrato l'idea della rete nazionale, dovrebbe essere raccordata con la cabina di regia attraverso strutture e partecipazioni.

Il secondo punto di riflessione riguarda il raccordo tra politiche passive e politiche attive, che è un aspetto dolente. Vi è una situazione strannissima in forza della quale le politiche passive sono affidate al livello statale (INPS) e le politiche attive alle Regioni (soprattutto per quanto riguarda la formazione), mentre il ruolo di raccordo è ancora affidato ai centri per l'impiego, che non riescono a collegare questi due elementi. Questa situazione è strana e deve essere risolta.

A tal fine, si può procedere in due modi. Si potrebbe creare un *one stop shop*, ossia un unico punto che gestisca tutte le attività delle politiche attive del lavoro: le dichiarazioni di immediata disponibilità (DID), il patto di servizio, la profilazione, l'orientamento, l'erogazione delle integrazioni del reddito e le proposte di lavoro e formazione. In alternativa (questa opzione infatti comporterebbe una radicale innovazione istituzionale) si deve procedere a un rafforzamento deciso dell'interazione tra i soggetti.

Cosa succede attualmente? L'INPS rende accessibile una banca dati dei beneficiari dei sussidi di integrazione anche ai centri per l'impiego, i quali dovrebbero comunicare all'INPS tutte le azioni svolte. Tuttavia questa interconnessione non funziona, non c'è un aggiornamento né una sistematicità, tutto è lasciato nel vago. Pertanto, in alternativa alla prima opzione, sarebbe necessario realizzare un'interconnettività efficiente, facendo uso di tutte le tecnologie.

È assurdo che in un periodo in cui, attraverso l'elaborazione dei *big data*, si riesce a conoscere qualsiasi dettaglio su tutti gli individui (dalla marca di dentifricio utilizzato alle preferenze per le vacanze e i voti, come sappiamo dall'esperienza americana: Cambridge Analytica insegna), non si riesca ad avere una traccia unificata del percorso del lavoratore in tutti i contatti che egli ha con i servizi relativi al lavoro. Le tecnologie lo consentono, non ultima la *blockchain*, che può essere utilizzata a questo scopo e va comunque orientata a costruire il fascicolo elettronico del lavoratore, che dovrebbe essere di immediata, completa e totale accessibilità; dovrebbe essere lo strumento più efficace per consentire di unificare, dal punto di vista sostanziale, i due lati delle politiche attive e passive, anche in presenza di una dissociazione a livello istituzionale, che comunque penso sarebbe il caso di eliminare.

Tanto più questo è necessario nell'ottica del cosiddetto reddito di cittadinanza condizionato, che deve essere visto in un'ottica di «attivazione» del lavoratore piuttosto che come semplice misura contro la povertà. La condizionalità, a mio parere, va intesa non soltanto nel senso che si perda il diritto all'integrazione se non si rispettano gli obblighi del patto di servizio, ma anche in termini di una contropartita per l'impegno del lavoratore nella ricerca del lavoro. In altre parole, più che un elemento che fa decadere il diritto al sussidio, dovrebbe essere intesa come una contropartita per un'attività «lavorativa», di ricerca del lavoro e di partecipazione alle iniziative delle politiche del lavoro, fermo restando che bisogna prendere atto che molto spesso le Regioni non sono in grado di offrire servizi formativi adeguati (tornerò su questo tema) e i centri per l'impiego molto spesso non sono in grado di offrire proposte di lavoro adeguate.

Il terzo punto di riflessione riguarda la funzione di collegamento con il mondo delle imprese. Questa funzione è particolarmente debole e, a mio parere, estremamente sottovalutata. La funzione dei centri per l'impiego è quella di riempire posti vacanti, sicuramente non quella di creare nuovi posti di lavoro. Questo può essere un *side effect*, ossia un risultato parallelo, dovuto in parte agli effetti moltiplicativi: se più occupati vanno a

svolgere lavori ricoprendo posti vacanti, si crea ovviamente un incremento del PIL, che, con un meccanismo moltiplicatore, può portare alla creazione di nuovi ulteriori posti di lavoro. Oppure, per via indiretta, anche l'assistenza per la creazione di autoimprenditorialità contribuisce a creare nuovi posti di lavoro, attraverso la connessione tra politiche di sviluppo del territorio e politiche attive; ma si tratta di effetti collaterali. La funzione principale è quella di fare in modo che i posti vacanti siano occupati e che domanda e offerta di lavoro si incontrino.

Questa funzione, che al momento è atrofizzata, dovrebbe essere sviluppata attraverso un contatto con il sistema delle imprese. Infatti, la mancata conoscenza dei posti vacanti è in grado di distorcere le attività dei centri per l'impiego e la stessa profilazione. Ricordo che la profilazione dovrebbe misurare la distanza tra la situazione del lavoratore e le possibilità occupazionali, tuttavia diventa un po' arbitraria se non si sa dove sono i posti vacanti. Quanto all'orientamento, in caso di ignoranza dell'esistenza dei posti vacanti, si rischia un orientamento su binari morti. Infine, come si fa a fare proposte di lavoro se non si ha un contatto con le imprese che domandano lavoro?

Pertanto è fondamentale conoscere, anche attraverso il collegamento con il mondo delle imprese, i fabbisogni professionali dei territori. Come misurare i fabbisogni professionali è un grande problema anche dal punto di vista teorico, così come convertire i fabbisogni professionali in fabbisogni di formazione e tradurre i fabbisogni professionali in contenuti formativi da attivare nel territorio. Questa funzione è atrofizzata e, a mio parere, andrebbe sviluppata in due direzioni, anzitutto sviluppando un'interlocuzione personale con le imprese e una serie di rapporti di consultazione; questa funzione è molto carente. L'interlocuzione dovrebbe essere bilaterale, nel senso che ciascuno dei due soggetti – mondo delle imprese e servizi per l'impiego – ha una conoscenza specifica di un lato del mercato del lavoro, dunque è necessario metterli insieme. Si potrebbe poi pensare di istituire rapporti strutturati con osservatori del mercato del lavoro, che mancano. Infatti mancano non solo i rapporti strutturati, ma anche gli osservatori; mancano gli osservatori e, quando ci sono, molto spesso non osservano un bel niente, ma mettono assieme tabelle dell'ISTAT più disaggregate: attraverso convenzioni si riesce a fare campioni specifici su alcune realtà locali e così si mettono assieme tabelle più disaggregate. Ne ho viste tante, ma queste sono soltanto descrizioni di «statica comparata», non sono interpretazioni dei processi dinamici che avvengono nel mercato del lavoro. Quindi bisognerebbe migliorare gli osservatori laddove esistono (ma stanno scomparendo), e costituirli con appropriate capacità laddove non esistono.

Comunque, all'interno dei centri per l'impiego dovrebbero esistere delle competenze specifiche destinate a questa funzione: contatti con il mondo delle imprese e con gli osservatori del mercato del lavoro. Non dico di riuscire a costituire all'interno degli stessi centri degli osservatori del mercato lavoro, ma perlomeno occorre avere una struttura che sia in grado di costruire la base conoscitiva su cui l'attività dei centri per l'im-

piego deve svilupparsi; altrimenti l'orientamento e la profilazione sono attività soltanto formali e rischiano di non essere agganciate alla realtà.

Il quarto punto di riflessione riguarda la funzione di collegamento con il sistema formativo. Anche in questo caso ciò è implicito, perché la funzione di orientamento comporta anche la dimensione della formazione. La funzione di avvio e di accompagnamento al lavoro comporta anch'essa un rapporto con il sistema formativo, perché molto spesso, in una fase di profonda trasformazione del mercato del lavoro, la riqualificazione è fondamentale per poter passare dallo stato di disoccupazione a quello di occupazione. Quindi anche l'avvio ai tirocini è legato all'attività formativa.

Questo è un aspetto che richiede un contatto con il sistema formativo, che – come si sa – è affidato alla dimensione regionale. Vorrei però dare un suggerimento: il contatto con il sistema formativo non dovrebbe essere soltanto passivo ma attivo, cioè i servizi e i centri per l'impiego dovrebbero essere in grado di fornire indicazioni ai responsabili della programmazione formativa della Regione sui fabbisogni professionali, perché sono loro che, essendo a contatto con il mondo delle imprese, con il lato della domanda e con quello dell'offerta di lavoro, sono in grado di avere una percezione diretta delle lacune formative, di ciò che manca e di dove indirizzarsi. Quindi sarebbe fondamentale la loro partecipazione al momento della programmazione delle attività formative della Regione. Le attività formative costituiscono un settore di spesa elevatissimo, ma è molto spesso un settore di spreco, perché si è in presenza di una dissociazione fortissima tra i fabbisogni formativi, che cambiano rapidamente a seguito dell'accelerazione delle trasformazioni della struttura produttiva e del progresso tecnico, e i programmi formativi, che invece si indirizzano ancora su *skill* non più rispondenti ai fabbisogni delle imprese. Quindi il *mismatch* tra la domanda e l'offerta di lavoro, sotto il profilo degli *skill*, è ampio e alla sua riduzione potrebbe dare un contributo anche il sistema dei servizi e dei centri per l'impiego, sempre che siano in grado di percepire quali sono i fabbisogni insoddisfatti di formazione, attraverso una conoscenza delle tendenze evolutive del mercato del lavoro e un rapporto con il mondo delle imprese.

I centri per l'impiego si potrebbero poi spingere più in là e offrire un servizio anche alle imprese, nel senso di favorire le assunzioni per l'apprendistato. L'apprendistato non è soltanto formazione, ma è anche assunzione di lavoratori. Il contratto di apprendistato comporta infatti un'assunzione, però con un forte contenuto formativo. Per quale motivo i centri per l'impiego non sono in grado di dare suggerimenti? Perché manca il contatto con le imprese e perché forse non hanno idea di come evolve il mercato del lavoro. Se però avessero queste capacità, potrebbero incoraggiare

e favorire, in un rapporto bidirezionale con il sistema delle imprese, lo sviluppo di questa forma di ingresso nel mercato del lavoro attraverso l'apprendistato, che ora non è contemplato. Ai tirocini si arriva, ma non ho mai trovato la parola apprendistato nelle forme di attivazione fornite dai servizi per l'impiego. Si può andare ancora oltre: potrebbe essere sviluppato l'apprendistato di alta formazione, che si indirizza verso un'istruzione terziaria, fatta in convenzione e in collaborazione con le università e con altri centri per l'impiego. Naturalmente questi ruoli sono molto delicati e presuppongono la presenza di competenze di alto livello all'interno dei centri per l'impiego.

Queste considerazioni ci portano a mettere in evidenza un'altra funzione che dovrebbe essere sviluppata, quella della sincronizzazione delle politiche attive del lavoro con le politiche di sviluppo del territorio. Le politiche di sviluppo del territorio, le politiche industriali, le politiche per la diffusione tecnologica, le politiche per le riconversioni produttive provocano profondi cambiamenti strutturali nei mercati del lavoro locali, quindi provocano traiettorie di evoluzione dei fabbisogni e degli *skill* che sono strettamente legate alle politiche attuate.

È chiaro che tutte le attività dei centri per l'impiego, quali l'orientamento, la formazione, la riqualificazione, l'accompagnamento al lavoro e il sostegno alla nuova imprenditorialità, devono inserirsi all'interno di queste politiche. In assenza di questo contatto con le politiche di sviluppo, infatti, si perdono in primo luogo le sinergie relative al fatto di impostare le politiche di evoluzione della struttura produttiva del territorio insieme alle politiche di formazione e di adeguamento degli *skill* a queste trasformazioni. Inoltre, oltre a perdersi queste sinergie, si rischia anche di creare dei colli di bottiglia e delle strozzature per quanto riguarda la base di competenze necessarie dei lavoratori rispetto alle prospettive di sviluppo del territorio. Quindi si rischia di mettere in dubbio la capacità di orientamento e la ricollocabilità dei lavoratori e di creare degli *shortage*, delle insufficienze degli *skill* per lo sviluppo.

Dunque si potrebbe pensare a dei rapporti incrociati tra gli organi di programmazione delle politiche regionali e gli stessi servizi per l'impiego regionali: questi compiti potrebbero rientrare in quella sorta di rete regionale delle politiche attive del lavoro. Ciò sarebbe fondamentale, perché consentirebbe di mettere assieme e di finalizzare, da diversi punti di vista, attraverso diversi strumenti, tutte le operazioni che si basano sulla programmazione negoziata, sulla gestione dei fondi strutturali, sul fondo sociale europeo per la formazione, eccetera. Se tutte queste cose potessero essere messe assieme, in una funzione di coordinamento organico, arriveremmo a superare quella frattura che esiste anche adesso in tante Regioni, ad esempio tra assessorati alla formazione e assessorati al lavoro. L'assessorato al lavoro non parla con l'assessorato alla formazione, l'assessorato alla formazione non parla con l'assessorato all'industria, le politiche di programmazione regionale e i piani e i programmi operativi vengono concepiti in maniera separata da una visione organica di questi problemi. Insomma, questo sistema dovrebbe essere un pochino più integrato.

L'ultima riflessione riguarda la funzione di raccordo con gli altri operatori privati accreditati allo svolgimento di attività di politiche attive del lavoro. In quest'ambito lo strumento dominante è l'assegno di ricollocazione. Si tratta di un nuovo strumento che si muove in linea di continuità, ancorché con alcune modifiche, con il contratto di ricollocazione sperimentato in alcune Regioni (Lazio, Sicilia e Sardegna, in particolare).

A mio parere, è però importante dare un'organicità generale a tutte le attività, per una rete integrata dei servizi per il lavoro in cui pubblico e privato svolgono funzioni complementari di collaborazione; una rete in cui la *leadership* dovrebbe essere tenuta dai servizi pubblici per l'impiego, ma che si dovrebbe avvalere di tutti gli operatori accreditati a svolgere questo tipo di attività. Questo aspetto costituisce un problema non ancora risolto nell'ambito dei servizi per l'impiego.

L'assegno di ricollocazione presenta comunque alcune criticità e limiti. Anzitutto, esso risponde a una scelta di modello competitivo tra i vari soggetti abilitati, sul genere rappresentato dalla dote unica di lavoro della Lombardia, per cui il soggetto può spendere dove vuole l'assegno di ricollocazione. Ciò va bene e potrebbe essere una soluzione preferibile al sistema cooperativo adottato da Lazio, Sicilia e Sardegna, soprattutto laddove le Regioni non abbiano le competenze necessarie per svolgere la funzione di *leadership* legata al sistema cooperativo.

Alcuni problemi più specifici relativi all'assegno di ricollocazione riguardano la sua determinazione quantitativa. Il legislatore ha stabilito che l'erogazione deve essere commisurata prevalentemente al risultato effettivo, ossia al raggiungimento e alla realizzazione di una ricollocazione nel mercato del lavoro; prevalentemente, non esclusivamente. Nei contratti di ricollocazione si stabiliva, invece, che l'erogazione del contributo doveva essere regolata esclusivamente sulla base del risultato. Ciò crea una difficoltà perché il termine «prevalentemente» pone un problema di bilanciamento tra la componente dell'assegno determinata dal risultato e quella determinata dalle spese del processo. A seconda di come questo bilanciamento viene registrato, ci potrebbero essere comportamenti opportunistici da parte dei vari soggetti presso i quali l'assegno di ricollocazione viene speso. Ci possono essere due estremi: concentrarsi soltanto sui soggetti più facilmente collocabili sul mercato, se la retribuzione è collegata al solo risultato; non interessarsi del risultato se la retribuzione viene fatta gravare prevalentemente sul processo e sulle attività di servizio. Tale questione non è quindi risolta e presenta, secondo me, dei delicati problemi di bilanciamento.

Bisogna altresì rilevare che il numero dei destinatari è molto ristretto, in quanto si riferisce ai percettori di NASpI (nuova assicurazione sociale per l'impiego) da almeno quattro mesi e ha una durata limitata – pari a sei mesi – che in casi eccezionali può essere aumentata. Evidentemente ci sono problemi di bilancio, ma lo strumento è buono. L'uso che al momento se ne può fare è molto limitato e, quindi, l'efficacia generale sul sistema è assai modesta.

Un mio collega di università, Marco Causi, ha affisso una battuta su una porta vicino alla mia stanza secondo cui ogni volta che si ha una buona idea salta fuori qualcuno che dice che c'è un problema di bilancio. È proprio così! Coloro che hanno la responsabilità del bilancio devono fare delle scelte su come allocare le risorse e su quali sono le priorità. Sottolineare il problema dello scarso utilizzo di questo strumento è utile, affinché, nel predisporre i bilanci, si possano fare le scelte opportune.

Con riferimento alla principale funzione di ricollocazione, mi domando per quale motivo i servizi e i centri per l'impiego non possano svolgere un'attività di incentivazione nei confronti delle imprese che si accollano un impegno di *outplacement* allorquando procedono a licenziamenti; cioè responsabilizzare le imprese anche nel cercare una ricollocazione direttamente o rivolgendosi ad agenzie specializzate. Quest'attività rientrerebbe sempre in un quadro di coordinamento e interazione tra sistema delle imprese e centri per l'impiego.

Passo ora a svolgere qualche osservazione conclusiva, prima di lasciare spazio alla discussione.

Prima osservazione: il legislatore prevede sanzioni per i lavoratori inadempienti rispetto a quanto previsto nel patto di servizio. Mi riferisco alla perdita dello *status* di disoccupazione, in conseguenza della quale si perdono alcuni diritti. Rilevo, tuttavia, che non sono previste sanzioni per i centri per l'impiego che sono inadempienti rispetto ai livelli essenziali di prestazioni. Come la mettiamo in questo caso? C'è qualche problema. Molto spesso nei centri per l'impiego vi sono persone non motivate, che hanno un atteggiamento molto burocratico o notarile, o che sono state trasferite da altri ruoli della pubblica amministrazione e non posseggono competenze, voglia, né motivazione. Quindi, bisogna trovare qualche strumento per incentivare i centri per l'impiego ad adempiere ai propri obblighi, parallelamente agli strumenti esistenti per incentivare i lavoratori a rispettare gli impegni previsti nel patto di servizio.

Seconda osservazione: dal rapporto di monitoraggio dell'ANPAL (2018) presentato poco più di un mese fa emerge la percentuale di centri per l'impiego che ha attivato ciascuna delle azioni di ogni categoria di attività, che loro chiamano funzioni. Per spiegarmi, ogni categoria di attività ha una serie di azioni. L'attività di accoglienza e prima informazione prevede una serie di azioni: espletamento di pratiche amministrative, cura nell'accoglienza dell'utente, inserimento e aggiornamento dei dati relativi all'utente, eccetera. Ognuna comporta una serie di azioni specifiche (cinque, sei o sette). Il rapporto dell'ANPAL indica quanti centri per l'impiego in percentuale hanno svolto tutte le azioni previste. Si può notare che le funzioni più semplici vengono svolte dal 95 per cento dei centri, ad esempio l'accoglienza, ma le altre funzioni più delicate e strategiche,

come l'orientamento, l'avvio alla formazione, l'assistenza all'autoimpiego, vengono svolte in un numero estremamente ridotto di centri per l'impiego. Le percentuali vanno infatti dal 30 al 10 per cento: il rapporto ANPAL contiene indicazioni dettagliate su questo aspetto. Ciò pone dunque un problema rilevante circa l'assolvimento delle funzioni proprie dei servizi per l'impiego.

La terza osservazione riguarda più che altro il rapporto ANPAL, che è meramente descrittivo: è più un monitoraggio che una valutazione e non contiene informazioni sufficienti per fare una valutazione dell'*output* e tantomeno per fare una valutazione dell'*outcome*. Non contiene un'indicazione quantitativa sul volume delle attività svolte e sui soggetti coinvolti; assolutamente assente è quella sul risultato, ma manca comunque anche un'indicazione quantitativa per misurare l'*output*. Forse però non è di competenza dell'ANPAL fare una valutazione, che probabilmente dovrebbe essere fatta da un organismo indipendente. Lo stesso organismo che svolge le azioni non è infatti responsabile della valutazione della quantità delle attività svolte.

Tuttavia ci sono due indicazioni importanti, che sottolineo per concludere. In primo luogo, questo rapporto richiama le criticità che sono state indicate dai centri per l'impiego. Le criticità dominanti sono innanzitutto l'inadeguatezza del numero del personale (individuata dal 50 per cento dei centri per l'impiego), l'inadeguatezza del *software*, seguita dall'inadeguatezza delle competenze del personale. Soltanto il 10 per cento dei centri percepisce una criticità relativa a tale problema: dunque il 90 per cento dei centri per l'impiego ritiene che non ci sia nessun problema circa le competenze del personale dei centri stessi. Infine un 7 per cento rileva come criticità l'inadeguatezza delle banche dati. Ovviamente nessuno mette in dubbio l'inadeguatezza del numero del personale. Il numero medio di dichiarazioni di immediata disponibilità (DID) per centro per l'impiego è di 4.380 e si va da un massimo di 8.400 nelle Marche a un minimo di 1.944 in Sardegna, per singolo centro per l'impiego. Questi numeri richiederebbero sicuramente una maggiore consistenza di personale.

Il fatto però che soltanto il 10 per cento dei centri rilevi una criticità e, per converso, il 90 per cento dei centri non rilevi criticità relative alle competenze pone qualche problema, tenendo presente che, stando ai dati formali, per quel che riguarda i titoli di studio posseduti dagli addetti ai centri per l'impiego, solo il 28 per cento del totale ha un titolo di studio di istruzione terziario e nel Sud e nelle isole lo ha soltanto il 17 per cento del personale. Non sono un fanatico dell'utilità del titolo di studio, ma tutte le misurazioni del capitale umano e gli indicatori evidenziano che esiste in termini generali una certa correlazione tra livelli di istruzione e competenze professionali. Questo dato è particolarmente significativo: ci lamentiamo del fatto che le imprese hanno una quota di personale con livelli di istruzione superiore molto bassa, ma questi servizi per l'impiego a mio parere hanno – anche se non ho verificato il dato – una quota di personale dotata di un livello di istruzione terziario inferiore a quella generale della pubblica amministrazione e non si capisce il motivo. Quindi questo,

secondo me, è un dato importante: è un po' preoccupante il fatto che il 90 per cento dei centri per l'impiego ritenga che non esista nessuna criticità relativa alle competenze rispetto alle funzioni che dovrebbero svolgere.

Una seconda osservazione a proposito della rilevazione dei centri per l'impiego è relativa alle tematiche su cui si richiede un intervento formativo, cioè è stato chiesto ai servizi per l'impiego su quali tematiche ritengono sia necessario migliorare la formazione e avere un intervento. La maggior parte, ovvero il 27 per cento del totale, indica la normativa come principale tematica su cui c'è bisogno di formazione. Questo la dice lunga sul carattere ancora burocratico di controllo di legalità delle azioni, piuttosto che sul carattere manageriale e gestionale di una funzione di attivazione del mercato del lavoro. A seguire, un 20 per cento del totale indica la necessità di interventi formativi in tema di orientamento al lavoro, un 12 per cento cita i servizi alle imprese – queste sono quote molto basse – e soltanto un 9 per cento ritiene di avere bisogno di interventi formativi per quanto riguarda l'analisi del mercato del lavoro e il *marketing*. Questo, secondo me, è un problema.

Tale indicazione, proveniente dai centri e dai servizi per l'impiego, rivela un'insufficiente percezione dei fabbisogni. Si può dire in generale che coloro che più sanno conoscono meglio ciò che non sanno; coloro che non sanno, non si rendono conto di quello che non sanno, e in ogni caso diffido sempre dell'autorilevazione dei fabbisogni, che ha sempre un valore limitato. La diagnosi sui bisogni la deve fare il medico e non il paziente, mentre il paziente può indicare i sintomi. Potrebbe essere l'ANPAL a fare questa diagnosi? Non lo so, ma comunque è necessaria una rilevazione dei fabbisogni.

In conclusione, a mio parere, il problema dei centri per l'impiego non è solo numerico o di competenze individuali, ma anche di appropriatezza delle strutture istituzionali rispetto alle funzioni da svolgere. Quindi, per adeguare le strutture istituzionali bisogna partire dalle funzioni: sono le funzioni che stabiliscono gli obiettivi e le strategie. Che fare, dunque? Bisogna procedere a quello che viene chiamato apprendimento istituzionale, produrre un'innovazione istituzionale sui centri per l'impiego. Quali sono gli strumenti per fare questo? Sicuramente l'adozione di una metodologia basata sul *benchmarking*; sicuramente lo scambio di esperienze tra i diversi centri per l'impiego, perché ci sono centri che funzionano abbastanza bene e centri che invece non funzionano. Lo scambio di esperienze dovrebbe essere strutturato, permanente e diventare uno strumento di innovazione istituzionale; ma a mio parere dovrebbe esserci anche un programma di *capacity building* (così chiamato dall'OCSE), ovvero di costruzione di «capacità istituzionale», basata sia sullo sviluppo di competenze individuali che su un'attività di disegno istituzionale, di *institutional design* del legislatore. Ma questo processo di adeguamento strutturale dei centri per l'impiego richiede anche un'attività di assistenza, sul tipo di quella svolta da Fornez quando faceva assistenza per i programmi integrati territoriali. L'ANPAL dovrebbe sicuramente assumersi questa responsabilità

di promotore e facilitatore del processo di «innovazione» istituzionale del sistema dei servizi per l'impiego.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Fadda per la sua relazione dettagliata, che ha proposto un'analisi dei servizi e dei centri per l'impiego in Italia, ma soprattutto ha offerto delle proposte importanti e preziose per il lavoro della Commissione, nell'ambito della presente indagine conoscitiva.

Stante l'imminente inizio dei lavori dell'Assemblea, purtroppo non abbiamo tempo per formulare i quesiti, che però potranno essere trasmessi al nostro audito, il quale potrà darvi risposta in forma scritta.

Comunico inoltre che i documenti consegnati saranno resi disponibili per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,30.

