

Collegare le persone con il lavoro

Rafforzare le politiche attive del lavoro in Italia

Premessa | Sintesi | Valutazione e raccomandazioni

Questa traduzione è pubblicata in accordo con OCSE. Non è una traduzione ufficiale OCSE. La qualità della traduzione e la sua coerenza rispetto al testo in lingua originale dell'opera sono di esclusiva responsabilità dell'autore (o degli autori) della traduzione e del curatore. In caso di eventuale discrepanza tra l'opera originale e la traduzione, è da considerarsi valido solo il testo dell'opera originale.

Questo documento è la traduzione parziale di una pubblicazione, originariamente pubblicata in inglese da OCSE con il titolo: OECD (2019), *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/160a3c28-en>.

La traduzione è stata realizzata da ANPAL Servizi S.p.A.

Premessa

Offrire alle persone maggiori possibilità di partecipare al mercato del lavoro accresce il benessere e favorisce la crescita economica. Un migliore mercato del lavoro e migliori politiche di protezione sociale aiutano i Paesi a far fronte al rapido invecchiamento della popolazione, attraverso una migliore mobilitazione delle potenziali risorse lavorative. Molti Paesi dell'OCSE hanno raggiunto livelli di occupazione da record prima della crisi finanziaria mondiale, ma in tutti i Paesi i tassi di occupazione variano notevolmente da un gruppo di popolazione all'altro. L'alto livello di disoccupazione e il basso accesso al lavoro di alcuni gruppi sociali, nonché la bassa qualità e la frequente instabilità dell'occupazione rappresentano una serie di ostacoli al lavoro o all'avanzamento di carriera. In molti Paesi la crisi ha accentuato i problemi strutturali di lunga durata che causano tali svantaggi. Nei prossimi anni i responsabili politici dovranno affrontare una grande sfida, far fronte a tali problematiche e rendere i mercati del lavoro OCSE e quindi le economie OCSE più inclusive.

Il Comitato Occupazione, Lavoro e Affari Sociali dell'OCSE sta pertanto conducendo una serie di studi sul mercato del lavoro e sulle politiche di protezione sociale per incoraggiare una maggiore partecipazione al mercato del lavoro e una migliore occupazione di tutti i gruppi sociali, con particolare attenzione a quelli più svantaggiati che incontrano maggiori ostacoli nel trovare un lavoro soddisfacente. Tali studi includono una serie di country study, dal titolo "Connecting People with Jobs", che valutano quanto le politiche di attivazione aiutano tutti i gruppi a trovare un lavoro produttivo e gratificante, e forniscono una serie di raccomandazioni strategiche su come migliorare la situazione.

La presente relazione sull'Italia è il sesto *country study* pubblicato appartenente a tale serie e analizza in che modo funzionano le politiche attive del lavoro in Italia a livello nazionale e regionale, concentrandosi in particolare sulla riforma della rete dei servizi pubblici per l'impiego avviata dal Jobs Act, l'ultima riforma del mercato del lavoro introdotta nel 2014. La presente relazione è stata elaborata da Anne Lauringson (Divisione Competenze e Occupabilità dell'OCSE) con il contributo di Gianluca Scarano (Università di Milano), sotto la supervisione di Theodora Xenogiani. L'assistenza statistica è stata fornita da Sylvie Cimper, mentre Lucy Hulett e Katerina Kodlova hanno fornito assistenza editoriale. Osservazioni sono state formulate da Stefano Scarpetta, Mark Keese e Kristine Langenbucher. La relazione ha altresì beneficiato del contributo fornito dall'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro e dai dibattiti con le autorità nazionali e regionali e con gli esperti durante la missione OCSE in Italia all'inizio del 2018. Hanno dato il loro contributo anche i seguenti esperti che hanno partecipato a una serie di seminari organizzati a Roma: Margaret Kidd, Martine Breedveld, Nick Butler, Gordon Roberts, Claudia Thériault, Sandi Meke, Louise Seidler Johansen, Anna Møbjerg Stevnhoved e Aude Busson. La presente relazione ha anche beneficiato delle informazioni raccolte nel corso delle visite ai centri per l'impiego in Abruzzo, Piemonte e Campania.

Sintesi

Il presente studio analizza come sono attuate le politiche attive del lavoro in Italia sia a livello nazionale che a livello regionale, concentrandosi in particolare sul processo di riforma della rete dei servizi pubblici per l'impiego avviata dal Jobs Act. La riforma in corso è caratterizzata da un buon potenziale di miglioramento del funzionamento dei servizi per l'impiego in Italia, in particolare se le parti interessate cooperano per istituire un quadro vincolante di gestione delle performance e sviluppano infrastrutture IT nazionali a sostegno dei compiti dei centri per l'impiego rivolti alle persone in cerca di lavoro e ai datori di lavoro. L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro assume un ruolo fondamentale al fine di incoraggiare la collaborazione tra le parti interessate, guidando lo sviluppo di nuovi strumenti e metodologie e supportando i centri per l'impiego nell'attuazione del nuovo modello di servizi.

Negli ultimi anni il mercato del lavoro in Italia è leggermente migliorato, ma le sfide sono ancora superiori rispetto alla maggior parte dei Paesi OCSE. Il tasso di disoccupazione è alto, la produttività del lavoro e il tasso di occupazione sono bassi, l'occupazione giovanile non è ancora risalita dalla crisi, mentre il divario occupazionale di genere e la disoccupazione di lungo periodo diminuiscono lentamente. Le basse qualifiche e competenze della forza lavoro causano dequalificazione e frenano la produttività. Gli squilibri sono diffusi anche a causa della rigidità delle retribuzioni e alla scarsa mobilità del lavoro. Le differenze regionali sono relativamente importanti rispetto agli altri Paesi OCSE, ma le sfide maggiori del mercato del lavoro sono spesso simili in tutte le regioni.

Nonostante la difficile situazione del mercato del lavoro, le risorse destinate alle politiche attive sono inadeguate. Il pacchetto di politiche attive del lavoro è sotto finanziato e poco specifico, e dipende eccessivamente dagli incentivi all'occupazione. Mancano misure di formazione per le persone in cerca di lavoro con più di 29 anni, le possibilità di formazione istituzionale sono scarse, i servizi di consulenza per le persone in cerca di lavoro e le attività di intermediazione per il lavoro sono sottosviluppate. Di conseguenza, la rete dei servizi pubblici per l'impiego manca di credibilità tra i soggetti che operano nel mercato del lavoro e il suo contributo al miglioramento del mercato del lavoro è limitato. Inoltre, a causa del decentramento del sistema dei servizi pubblici per l'impiego, nel Paese sono usati diversi approcci nella fornitura dei servizi (ad esempio, per quanto riguarda la destinazione delle misure attive, l'esternalizzazione dei servizi, il contatto con i datori di lavoro), causando disparità di accesso e di qualità dei servizi.

Il Jobs Act ha avuto alcuni effetti positivi nel migliorare la flessibilità del mercato del lavoro e armonizzare i sussidi di disoccupazione. Tuttavia, il pilastro della riforma avente l'obiettivo di rafforzare le politiche attive del lavoro si è rivelato molto più difficoltoso. La frammentazione è diminuita, in quanto ora sono responsabili della fornitura delle politiche attive del lavoro 21 regioni e province autonome e non più 100 province, come precedentemente al Jobs Act. Tuttavia, la cooperazione tra le regioni è insufficiente, ostacolando ulteriori miglioramenti del sistema. L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, recentemente istituita, ha il potenziale per migliorare tale cooperazione.

Occorre pertanto definire in modo più chiaro ANPAL come soggetto a sostegno delle regioni e dei centri per l'impiego nell'elaborazione e nell'attuazione dei miglioramenti del sistema dei servizi all'occupazione.

Il Jobs Act mira anche a migliorare la qualità delle politiche attive stabilendo i principi generali delle politiche attive del lavoro, fornendo le basi per introdurre standard minimi per i servizi in tutto il Paese, ampliando il quasi-mercato dei servizi all'occupazione favorendo la competizione tra provider pubblici e privati e facendo valere il principio di condizionalità nell'attivazione degli incentivi. Tutte queste iniziative non sono ancora state realizzate in quanto l'infrastruttura informatica comune a sostegno della loro attuazione è tuttora in fase di sviluppo e il personale dei centri per l'impiego non è attrezzato per fornire tali nuovi servizi.

L'analisi OCSE indica che le attività chiave per migliorare il funzionamento del sistema italiano dei servizi all'occupazione sono le seguenti:

- Istituire un quadro di responsabilità della rete dei servizi pubblici per l'impiego attraverso un accordo tra le autorità regionali e quelle centrali su una serie di obiettivi e principali indicatori di rendimento. Una parte dei budget regionali dovrebbe dipendere dal raggiungimento dei livelli indicativi stabiliti.
- L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro deve rafforzare il proprio ruolo a sostegno delle regioni e dei centri per l'impiego nella riforma dei servizi all'occupazione. Inoltre, ANPAL dovrebbe comunicare la propria strategia in modo sistematico, sia esternamente che internamente, con l'aiuto del proprio ente *in-house* ANPAL Servizi che opera a livello regionale, per mobilitare il personale dei centri per l'impiego ad attuare la riforma delle politiche attive del lavoro.
- Supportare il personale dei centri per l'impiego nel miglioramento dei propri servizi attraverso programmi di formazione continua rivolti a tutti i membri dello staff e relativi all'attuazione delle nuove metodologie, delle infrastrutture IT e delle informazioni sul mercato del lavoro, nonché attraverso la progettazione di una nuova infrastruttura informatica a sostegno delle procedure dei centri per l'impiego.
- Rafforzare la condizionalità nell'attivazione per le persone in cerca di lavoro, sviluppando strumenti informatici grazie ai quali i centri per l'impiego possono applicare tale meccanismo e comunicare le violazioni alle autorità che erogano i sussidi di disoccupazione e sensibilizzando il personale dei centri per l'impiego sugli obiettivi di attivazione.
- Aumentare il coinvolgimento di provider privati per sostenere i centri pubblici per l'impiego carenti di risorse, elaborando una strategia su come far funzionare il mercato, armonizzando le norme di esternalizzazione, aumentando la gamma di servizi che possono essere esternalizzati e favorendo l'esternalizzazione commisurata ai risultati.
- Aumentare l'efficacia delle politiche attive del lavoro effettuando valutazioni regolari dell'impatto in modo da poter attuare misure mirate, utilizzando strumenti di profilazione per rivolgere gli incentivi all'occupazione solo ai gruppi più vulnerabili, fornendo programmi di formazione in linea con le esigenze dei datori di lavoro e allargando la gamma di misure attive per rispondere ai bisogni individuali delle persone in cerca di lavoro che hanno maggiore difficoltà a entrare nel mondo del lavoro.

- Supportare i centri per l'impiego nell'attività di intermediazione fornendo strumenti nazionali per mappare le competenze delle persone in cerca di lavoro, strumenti per l'intermediazione e l'incontro tra offerta e domanda di lavoro a sostegno della ricerca di competenze e nelle diverse regioni, nonché strumenti online per la pubblicazione delle *vacancy* con funzioni di *matching* per le imprese. Formare consulenti per offrire servizi alle imprese e incaricarli di prendere attivamente contatto con i datori di lavoro (vendere servizi basati sulla domanda e incoraggiare l'intermediazione attraverso i centri per l'impiego).

Valutazione e raccomandazioni

Il mercato del lavoro italiano è caratterizzato da una lenta ripresa

Non è semplice aiutare i disoccupati e altre persone inattive a trovare lavoro in un periodo di crescita economica lenta o negativa. La crisi economica e finanziaria mondiale ha colpito l'economia italiana in modo maggiore rispetto a molti altri Paesi OCSE. Malgrado la crescita della produttività sia ancora stagnante, l'economia è in lenta ripresa, sia pure con alcune difficoltà che incombono all'orizzonte. Il miglioramento della situazione economica ha determinato un aumento della partecipazione della forza lavoro e una certa crescita dei posti di lavoro. Il tasso di occupazione delle persone nella fascia 15-64 anni è cresciuto fino al 58,0%, a un livello molto vicino a quello precedente alla crisi ma ancora al di sotto della media OCSE (67,8%). Nonostante la diminuzione del tasso di disoccupazione negli ultimi anni (11,4%), tale tasso è ancora al di sopra del livello pre-crisi e il terzo più alto tra i Paesi OCSE.

Alcuni gruppi sono ancora svantaggiati

Nonostante i recenti miglioramenti del mercato del lavoro, diversi gruppi continuano ad avere scarse prospettive lavorative:

- Le donne si trovano ad affrontare sfide di gran lunga maggiori rispetto agli uomini nel mercato del lavoro. Il tasso di occupazione delle donne in età lavorativa, al 56% nel 2017, rimane di circa 20 punti percentuali al di sotto di quello degli uomini, malgrado tale tasso sia cresciuto di oltre 10 punti percentuali negli ultimi due decenni. Per promuovere gli ulteriori progressi necessari per risolvere il divario di genere nel mercato del lavoro, occorre migliorare in modo significativo la fornitura dei servizi rivolti alla cura dei bambini e degli anziani e indirizzare al meglio le politiche attive del lavoro a sostegno delle opportunità lavorative per le donne.
- I giovani italiani sono stati duramente colpiti dalla crisi. Il tasso di disoccupazione nella fascia 15-24 anni ha raggiunto il picco massimo del 43% nel 2014. La situazione del mercato del lavoro per i giovani è solo leggermente migliorata nel corso della ripresa. Nel 2017 una persona economicamente attiva su tre, di età compresa tra 15 e 24 anni, risultava disoccupata, rispetto a una su otto nell'OCSE, e più di una persona su quattro di età compresa tra 20 e 24 anni non lavorava o non era impegnata in un'attività scolastica o di formazione (NEET), rispetto a una su sei nell'OCSE. Fino ad oggi le misure previste dal Programma Garanzia Giovani non sono riuscite a coinvolgere grandi numeri di giovani disoccupati in programmi attivi di lavoro e ad avvicinarli al mercato del lavoro. I servizi pubblici per l'impiego devono essere rafforzati affinché siano in grado di raggiungere puntualmente i NEET e a fornire a questi ultimi sostegno adeguato.

- La disoccupazione di lungo periodo rimane alta in Italia. I disoccupati di lungo periodo erano il 59% di tutti i disoccupati nel 2017, il secondo tasso più elevato tra i Paesi OCSE, insieme alla Repubblica Slovacca e appena dietro la Grecia. La percentuale di disoccupati di lungo periodo nella forza lavoro era pari al 6,5% nel 2017 (per la popolazione nella fascia 15-74), contro il 3,4% dei Paesi UE.

La dequalificazione e la mancata corrispondenza tra domanda e offerta di competenze professionali ostacolano la crescita economica

L'Italia deve far fronte anche a un'altra sfida: migliorare le competenze della propria forza lavoro, utilizzare meglio tali competenze e far corrispondere le competenze con i fabbisogni delle imprese. In Italia solo circa un adulto su sei di età compresa tra 25 e 64 anni è laureato, collocando il Paese al penultimo posto tra i Paesi OCSE, dietro il Messico. Inoltre, sulla base dei risultati dell'indagine "Survey of Adult Skills" dell'OCSE (condotta nell'ambito del programma PIAAC), i livelli delle competenze della popolazione adulta sono inferiori in tutti i livelli di istruzione rispetto agli altri Paesi partecipanti. I bassi livelli delle competenze sono accompagnati da un'elevata mancata corrispondenza tra domanda e offerta che deprime ulteriormente la produttività. Le retribuzioni in Italia sono stabilite da accordi collettivi di settore automaticamente applicati in tutto il Paese e che forniscono scarsi incentivi per investire nelle competenze o migliorare la prestazione lavorativa. Se da un lato il Governo italiano si è impegnato a incoraggiare la contrattazione a livello aziendale (ad esempio, attraverso sgravi fiscali sui premi di produttività), le retribuzioni tendono a rimanere rigide e contribuiscono alla mancata corrispondenza tra domanda e offerta di competenze professionali e alla scarsa produttività.

Nel 2016 quasi il 40% degli adulti italiani nella fascia 15-64 anni era sovra-qualificato o sotto-qualificato per il proprio impiego, al di sopra della media OCSE. L'alta incidenza della mancata corrispondenza tra domanda e offerta di competenze professionali suggerisce che vi è spazio per promuovere la mobilità lavorativa tra le varie professioni e i vari settori. A tal fine, una serie di servizi potrebbe essere gestita e fornita dalla rete dei servizi pubblici per l'impiego. Prerequisito per la promozione della mobilità lavorativa è la disponibilità di buone informazioni sulle prospettive del mercato del lavoro in ciascuna regione, cosa che attualmente manca in Italia.

La spesa per le politiche attive del lavoro è bassa

L'Italia ha speso lo 0,51% del PIL per le politiche attive del lavoro nel 2015, poco al di sotto della media tra i Paesi OCSE (0,53% del PIL). Tuttavia, il tasso di disoccupazione dell'Italia era quasi il doppio rispetto alla media OCSE (12,1% rispetto al 7,0% tra le persone nella fascia 15-64 anni). Pertanto, il Paese investe relativamente poco nelle misure attive per ciascun disoccupato.

Allo stesso tempo, la spesa per le politiche passive del lavoro (cioè sostegni al reddito), in particolare regimi di integrazione salariale, è relativamente alta (0,49% del PIL per integrazioni salariali e regimi analoghi e 0,78% per indennità di disoccupazione nel 2015). La spesa per le politiche passive del lavoro è aumentata dallo 0,67% del PIL all'1,29% tra il 2005 e il 2015, in linea con l'aumento del numero di persone in cerca di lavoro nel corso della crisi e il crescente ricorso a schemi di integrazione salariale.

La spesa per le misure attive del lavoro non è ben indirizzata

Il budget stanziato dall'Italia per le politiche attive del lavoro privilegia misure maggiormente soggette a rischi di perdite secche, in quanto la metà del budget consacrato alle politiche attive del lavoro è assegnato a incentivi all'occupazione. Più di un terzo del budget è dedicato a misure di formazione, però in gran parte sotto forma di riduzione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro per i programmi di apprendistato. Per contro, solo il 2% del budget delle politiche attive è consacrato a servizi che hanno dimostrato, a livello internazionale, di essere più efficaci e vantaggiosi dal punto di vista economico, come l'intermediazione lavoro, l'inserimento lavorativo e i relativi servizi. Ad esempio, i Paesi OCSE spendono in media per tali servizi circa il 10% del budget disponibile per le politiche attive.

Inoltre, l'assegnazione dei fondi da parte di regioni e province non segue sempre un quadro nazionale coerente, causando disparità di accesso, qualità ed efficacia delle politiche attive del lavoro nel Paese.

Le politiche del mercato del lavoro poggiano fortemente sulla sovvenzione dei rapporti di lavoro

Le politiche attive in Italia hanno uno scopo analogo a quello delle misure passive. Due terzi delle misure attive sono usati per sovvenzionare nuovi rapporti di lavoro, mentre il 40% della spesa delle politiche passive del lavoro è impiegato per sovvenzionare rapporti di lavoro esistenti. Sia le misure attive che quelle passive mancano di trasparenza e di orientamento specifico, e si prestano a un uso improprio come sussidi permanenti per posti di lavoro non sostenibili in imprese dallo scarso valore aggiunto. Pertanto, gli incentivi all'occupazione dovrebbero essere ripensati e rivolti solo ai gruppi più vulnerabili (ad esempio adeguando a tale scopo lo strumento di *profiling* di tipo quantitativo della persona in cerca di lavoro) e non come sussidio permanente per imprese non sostenibili.

Le offerte di formazione non coprono la diffusa mancanza di competenze tra gli adulti

La grande maggioranza dei programmi di formazione in Italia è rivolta a persone fino a 29 anni. Per i disoccupati di età pari o superiore a 30 anni vi sono solo limitate possibilità istituzionali di formazione e in pratica nessuna possibilità di stage o formazione sul luogo di lavoro. I programmi di apprendistato polacchi per gli adulti sono un esempio di come possa essere promosso l'accesso alla formazione per le persone adulte in cerca di lavoro.

Si dovrebbe aumentare l'accesso alla formazione istituzionale delle persone in cerca di lavoro e il finanziamento di tali programmi, vista la diffusa mancanza di competenze tra gli adulti, collegando tali programmi alle esigenze di formazione e ai bisogni di competenze dei datori di lavoro. Attualmente, i risultati delle valutazioni delle competenze non sono sistematicamente comparati con gli accessi alla formazione, né esistono informazioni sull'efficacia di tali programmi di formazione. Per prima cosa, la scelta dei programmi di formazione da erogare alle persone in cerca di lavoro dovrebbe essere maggiormente collegata alle esigenze dei datori di lavoro (ne è un esempio il questionario Excelsior di Unioncamere che fornisce una visione dettagliata dei fabbisogni a breve termine di forza lavoro e previsioni a lungo termine relative alle competenze) e agli esiti dei programmi di formazione (tassi di integrazione nel mondo del lavoro dopo la partecipazione). Per rafforzare l'efficacia dei programmi di formazione, questi ultimi dovrebbero essere valutati

regolarmente affinché l'effetto netto di ciascun programma sia preso in considerazione nell'accesso alla formazione. Lo strumento TrEffeR usato nel servizio pubblico tedesco per l'impiego è un esempio di valutazione regolare dell'impatto dei programmi in base al provider, all'area e al tipo di programma. Un meccanismo analogo potrebbe essere introdotto in Italia, per esempio in collaborazione con l'INAPP e/o le università. ANPAL sta attualmente lavorando con le autorità regionali alla creazione di un registro per l'istruzione e la formazione professionale, un valido appoggio per poter avere in futuro i dati necessari per condurre valutazioni dell'impatto dei corsi di formazione.

I servizi pubblici per l'impiego hanno scarsa credibilità come intermediari

Solo circa la metà dei disoccupati in Italia è registrata presso i servizi pubblici per l'impiego, una percentuale inferiore rispetto alla maggior parte degli altri Paesi OCSE. Inoltre, i servizi pubblici per l'impiego non rappresentano un canale diffuso per la ricerca di occupazione: solo la metà dei disoccupati registrati usa tali servizi per cercare lavoro, una percentuale bassa se comparata alla situazione degli altri Paesi OCSE. Le persone in cerca di lavoro sono restie a ricorrere ai servizi pubblici per l'impiego in quanto l'accesso alle misure attive è scarso ed è spesso considerato di bassa qualità.

Anche le imprese fanno poco uso dei servizi pubblici per l'impiego per coprire i posti vacanti. Nel 2014 solo l'1,5% dei datori di lavoro ha usato i servizi pubblici per l'impiego come canale principale di reclutamento, mentre i due terzi hanno fatto ricorso alle proprie reti personali e sociali. Questo scarso utilizzo dei servizi pubblici per l'impiego è comune a tutti i datori di lavoro, indipendentemente dalla loro dimensione, settore o regione.

La bassa percentuale di persone in cerca di lavoro che trova occupazione con il sostegno dei servizi pubblici per l'impiego testimonia anch'essa del ruolo limitato di tali servizi come intermediari. Nel 2016, solo il 2,5% delle nuove assunzioni ha coinvolto un qualche servizio dei centri pubblici per l'impiego. Questa percentuale è cinque volte inferiore rispetto alla media OCSE e dimostra che i servizi pubblici per l'impiego italiani mancano di credibilità sia tra i datori di lavoro che tra le persone in cerca di lavoro.

Negli ultimi anni è stata introdotta un'importante riforma del mercato del lavoro

Per far fronte alle sfide del mercato del lavoro, l'Italia negli anni 2014-16 ha varato il Jobs Act, una serie di riforme che hanno introdotto il concetto di flessicurezza basato su tre pilastri: modifica della normativa in materia di tutela dell'occupazione (semplificando e rendendo più chiare le procedure di licenziamento dei lavoratori con contratti a tempo indeterminato), riforma del sistema degli ammortizzatori (sicurezza) e rafforzamento del sistema delle politiche attive del lavoro. Sebbene alcune misure preliminari siano state già introdotte nel mese di marzo 2014, la maggioranza dei relativi decreti sono stati adottati entro settembre 2015 ed attuati successivamente. Fino al 2018 ci sono stati alcuni progressi riguardanti i primi due pilastri, ma la riforma del sistema delle politiche attive del lavoro rimane problematica. Il Jobs Act è stato integrato con due riforme aggiuntive, "La Buona Scuola" e "Industria 4.0", allo scopo di promuovere la produttività e migliorare l'abilità dell'economia di adeguarsi agli shock esterni causati dai cambiamenti mondiali. Tali riforme hanno il potenziale di aumentare la disponibilità e la domanda di forza lavoro competente e migliorare la corrispondenza tra domanda e offerta.

Il dualismo del mercato del lavoro rimane un problema rilevante in Italia

Il Jobs Act ha sostituito la miriade di forme di contratti a tempo indeterminato e non standard con una sola tipologia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (l'indennità di licenziamento cresce con l'anzianità di servizio). Introducendo questa nuova tipologia di contratto, l'incertezza dei costi di licenziamento è stata ridotta restringendo i motivi per il reintegro nei casi di licenziamento senza giusta causa. È stato applicato solamente ai contratti a tempo indeterminato siglati dopo il 7 marzo 2015 nelle aziende con più di 15 lavoratori. Inoltre, i nuovi contratti a tempo indeterminato sono stati esentati dal versamento dei contributi sociali nel 2015-16 (i limiti massimi sono stati ridotti nel 2016). Il budget per il 2017 ha esteso le esenzioni contributive, ma le ha ristrette solo agli studenti neoassunti in aziende nelle quali hanno completato lo stage o il tirocinio e ai giovani assunti nelle regioni meridionali con contratti a tempo indeterminato o con contratti di tirocinio.

Questi tentativi di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro hanno prodotto alcuni effetti positivi. Il numero dei nuovi contratti a tempo indeterminato è cresciuto in risposta a tali cambiamenti del 63% nel 2015, ma nel 2016 è sceso al livello del 2014, e nel 2017 è diminuito del 7% rispetto al livello del 2014. Le varie stime indicano che il Jobs Act ha ridotto il dualismo del mercato del lavoro, soprattutto incoraggiando la trasformazione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato e non favorendo nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato. Ci sono stati effetti positivi dovuti in gran parte agli incentivi economici e meno alle modifiche della normativa in materia di tutela dell'occupazione. Indipendentemente dai modesti effetti iniziali, l'introduzione di maggiore chiarezza delle condizioni di licenziamento è un passo verso la giusta direzione, oltre al rilancio dell'occupazione e alla riduzione del dualismo del mercato del lavoro. Tali cambiamenti potrebbero potenzialmente anche aumentare la produttività attraverso una migliore ripartizione della forza lavoro e delle competenze e diminuire la diffusione del lavoro sommerso nel mercato del lavoro italiano.

Tuttavia, alla fine del mese di settembre 2018, la Corte Costituzionale italiana ha dichiarato illegittimo il criterio rigido di determinazione delle indennità per licenziamenti senza giusta causa, dipendente solamente dall'anzianità di servizio. Ciò rischia di reintrodurre l'incertezza dei costi di licenziamento e di eliminare gli effetti positivi del Jobs Act sull'uso di contratti a tempo indeterminato. Inoltre, la recente modifica della normativa in materia di tutela dell'occupazione, il cosiddetto "Decreto Dignità", già approvato a giugno 2018, aumenta gli importi minimi e massimi dei costi di licenziamento. In aggiunta, l'uso di contratti a tempo determinato ha ora più vincoli, pertanto i datori di lavoro sono più restii ad assumere nuovo personale e si rischia un'ulteriore frenata dell'occupazione.

I piani per i sussidi di disoccupazione sono stati finora frammentati e a vantaggio di pochi

Negli anni passati le politiche passive italiane del lavoro hanno fatto ampiamente ricorso a integrazioni salariali generose ma non adeguatamente mirate, indirizzate a lavoratori con orario ridotto e appartenenti solamente ad alcuni settori, tipologie di contratto e aziende. Allo stesso tempo, solo circa il 7% dei disoccupati registrati ha ricevuto sussidi di disoccupazione. Le integrazioni salariali sono molto più diffuse rispetto alle indennità di disoccupazione a causa degli importi elevati e dei minori obblighi in termini di contributi per i datori di lavoro.

Gli obiettivi principali del Jobs Act relativi alla sicurezza sociale sono stati ridurre il ricorso alle integrazioni salariali, introdurre maggiore armonizzazione e universalizzazione delle

indennità di disoccupazione e collegare la durata di tali indennità alla vita lavorativa pregressa, introdurre misure in funzione del bisogno a complemento delle misure di previdenza sociale e rafforzare il principio di condizionalità. Nei primi anni la riforma ha portato a un leggero aumento della copertura delle indennità di disoccupazione. La percentuale di disoccupati registrati presso i servizi pubblici per l'impiego e che ricevono indennità di disoccupazione è aumentata dal 6,7% nel 2014 al 7,0% nel 2015 e al 7,8% nel 2016. L'ampiezza di tali effetti è stata modesta, ma l'impatto reale sarà visibile solo dopo che tale nuovo sistema di ammortizzatori avrà avuto il tempo di maturare e solo se saranno attuati i necessari cambiamenti in materia di politiche attive del lavoro.

Minore frammentazione del sistema con l'introduzione del Jobs Act e la creazione di ANPAL

Se da un lato negli ultimi 30 anni ci sono stati numerosi tentativi di promuovere la flessibilità del mercato del lavoro e le politiche passive del lavoro, l'adozione di politiche attive del lavoro è rimasta indietro. Fino all'introduzione del Jobs Act, le province erano responsabili dell'offerta di servizi al lavoro con la conseguente frammentazione del sistema ed enormi differenze in termini di quantità e qualità delle misure disponibili in Italia. L'obiettivo originale del Jobs Act era di consolidare le responsabilità trasferendole dal piano provinciale a un nuovo organismo centrale, l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL). Tuttavia, tale passo richiedeva una riforma costituzionale preceduta da un referendum. In seguito al risultato negativo del referendum del dicembre 2016, è stato possibile solo conferire i poteri dal livello provinciale a quello regionale. Ciò ha portato comunque a un minor grado di frammentazione con 21 regioni e province autonome responsabili dell'attuazione dei servizi all'impiego invece di oltre un centinaio di province.

Parimenti, l'obiettivo originale del Jobs Act era attribuire ad ANPAL la competenza di stabilire gli obiettivi e le strategie dei servizi per l'impiego in Italia. Però in seguito al risultato negativo del referendum, il ruolo di ANPAL è stato quello di coordinare le attività della rete dei servizi per l'impiego istituita al fine di migliorare l'efficacia del mercato del lavoro. La rete include, fra l'altro, ANPAL, le strutture regionali responsabili delle politiche attive del lavoro, i centri pubblici e privati per l'impiego che forniscono tali politiche attive, l'INPS (responsabile dell'erogazione dei sussidi di disoccupazione), l'INAIL (che gestisce le misure per le persone con disabilità in cerca di lavoro), l'INAPP (l'ente che valuta le politiche pubbliche), le università e le scuole secondarie superiori. La creazione di tale rete ha comportato una leggera modifica della ripartizione delle competenze tra gli organismi, piuttosto che un nuovo assetto dei servizi all'occupazione. La creazione di ANPAL come coordinatore della rete è un passo positivo, in quanto la presenza di un organismo nazionale, in un sistema decentralizzato, è strumentale al supporto delle autorità regionali e rende il sistema più efficace ed efficiente.

Il ruolo di ANPAL deve essere ulteriormente rafforzato

I documenti principali che regolano il campo di azione di ANPAL sono il decreto attuativo del Jobs Act relativo alle politiche attive del lavoro, lo statuto di ANPAL e gli accordi strategici tra lo Stato e le autorità regionali. Inoltre, ANPAL ha redatto un proprio Piano della performance, che definisce nel dettaglio la grande quantità di compiti attribuiti all'agenzia dal quadro normativo. Nei primi anni della propria attività ANPAL ha già realizzato molti di tali compiti e ha elaborato nuove metodologie (ad esempio per la profilazione delle persone in cerca di lavoro e per l'erogazione dei servizi per l'impiego),

ha siglato accordi con le regioni su concetti comuni (offerte di lavoro congrue per le persone in cerca di lavoro, standard minimi per i servizi, indicatori per la misurazione delle prestazioni) e ha sviluppato nuove soluzioni informatiche.

Inoltre, ANPAL, nei primi anni della sua esistenza, ha dato un notevole contributo a generare e diffondere informazioni sulla situazione del sistema dei servizi all'impiego, eseguendo indagini presso i centri per l'impiego e i loro clienti e sensibilizzando le parti interessate sulle sfide che interessano il sistema. Per affrontare tali sfide, ANPAL svolge un ruolo fondamentale nel coordinare e supportare le attività della rete elaborando e implementando il cambiamento. ANPAL deve fornire supporto al sistema a livello centralizzato, andando oltre i singoli compiti, per permettere al sistema di procedere in una riforma importante piuttosto che realizzare una miriade di piccoli cambiamenti. Pertanto, per il suo successo, è essenziale elaborare un chiaro piano strategico di ANPAL che ne definisca la missione principale.

Se da un lato ANPAL dispone già di un Piano della performance, è comunque importante definire ulteriormente la visione strategica dell'Agenzia per specificare chiaramente la propria missione, visione, valori fondamentali, clienti e partner chiave. Una solida definizione della strategia di ANPAL porterebbe benefici all'attuazione della riforma e sarebbe un ulteriore passo avanti. Ciò promuoverebbe la collaborazione all'interno di ANPAL, in quanto gli obiettivi dell'organismo e la strategia per raggiungere tali obiettivi sarebbero compresi da tutte le parti. Questo è particolarmente importante in termini di collaborazione tra ANPAL e il proprio ente strumentale ANPAL Servizi, ma anche per i dipendenti ANPAL provenienti dall'INAPP e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

D'altra parte, una visione strategica chiara porterebbe benefici anche alla collaborazione tra ANPAL e gli altri partner della rete dei servizi per l'impiego, in quanto ci sarebbe maggiore chiarezza sul ruolo di ANPAL e sul tipo di supporto a disposizione delle autorità regionali. La missione di ANPAL dovrebbe essere in primis quella di supportare le regioni e i centri per l'impiego (CPI) nel migliorare i servizi per il lavoro.

Pertanto, è essenziale che ANPAL tenga conto dei soggetti interessati esterni e interni nella definizione della propria strategia. La comunicazione da parte di ANPAL della propria strategia sia internamente che esternamente dovrebbe diventare parte integrante del proprio modello di business per essere efficace.

Per quanto riguarda gli *stakeholder* interni, la strategia dovrebbe garantire che il personale di ANPAL Servizi sia trattato come parte integrante dell'organizzazione. La presenza di ANPAL Servizi a livello regionale è uno strumento a disposizione di ANPAL per fornire un servizio migliore alle regioni, ma non è stato ancora pienamente utilizzato.

Sono necessari sforzi per rafforzare la cooperazione

La legge prevede solo una serie limitata di strumenti a disposizione di ANPAL per svolgere il proprio ruolo di coordinatore del sistema dei servizi per l'impiego. In primo luogo, ANPAL coordina i tavoli per la redazione di documenti strategici. A questo scopo, ha costituito un Comitato Politiche Attive, presieduto dal Direttore generale di ANPAL. Il Comitato si riunisce circa dieci volte all'anno con la partecipazione dei direttori regionali per i servizi per l'impiego. In secondo luogo, ANPAL è autorizzata a monitorare e valutare la gestione e le prestazioni delle politiche attive del lavoro, nonché ad intervenire direttamente nei centri per l'impiego che non rispettano gli standard minimi di servizio.

Questa possibilità rappresenta un intervento di ultima istanza e il processo completo di attuazione non è ancora stato attuato.

A causa degli strumenti limitati a disposizione di ANPAL, nei primi anni di attività l'Agenzia ha faticato a svolgere il proprio ruolo di coordinatore e la percezione degli stakeholder è che il processo avanzi lentamente. Per superare la ristrettezza di strumenti, ANPAL dovrebbe instaurare un clima di fiducia tra gli stakeholder attraverso attività di promozione della collaborazione all'interno del sistema. L'armonizzazione del sistema è importante, ma non dovrebbe essere l'obiettivo primario di ANPAL a tutti i costi. Lo scopo principale è trovare buoni metodi di lavoro che possano essere recepiti da tutte le regioni e allo stesso tempo diffondere le buone pratiche già in uso e creare la base per lo sviluppo e l'innovazione.

Se da una parte ANPAL si è impegnata a raggiungere accordi in sede di Comitato Politiche Attive, il progresso della riforma dipende anche dalla disponibilità e dagli sforzi delle regioni. La cooperazione delle regioni è essenziale, in quanto le risorse del sistema sono molto limitate e pertanto lo sviluppo di strumenti a livello nazionale è più efficiente e permette alle regioni di risparmiare soldi da destinare al personale e alle politiche attive.

La collaborazione potrebbe essere incoraggiata attraverso la condivisione delle buone pratiche, come il metodo introdotto nella Rete europea dei servizi pubblici per l'impiego (PES Network) e applicata anche dal sistema decentralizzato dei servizi per l'impiego in Spagna. All'interno di tale quadro, le prestazioni dei servizi per l'impiego sono monitorate allo scopo di identificare le pratiche migliori e condividerle con gli altri. Tale forma di cooperazione volta a creare miglioramenti reciproci può essere applicata ancora più facilmente in Italia dove il contesto istituzionale delle varie regioni è molto più simile a quello presente nei vari Paesi europei.

Promuovere la competizione a livello locale con un sistema di gestione della performance e incentivi appropriati è fondamentale in qualsiasi sistema di servizi pubblici per l'impiego. Tuttavia, ciò diventa ancora più essenziale in un sistema decentralizzato dove le unità locali hanno maggiore flessibilità per definire i propri modelli di business. Ad esempio, le prestazioni dei servizi all'impiego sono state notevolmente migliorate attraverso incentivi finanziari e di trasparenza nei sistemi decentralizzati della Danimarca e della Spagna. Tuttavia, nel caso dell'Italia, le leggi di bilancio che regolano il finanziamento del sistema dei servizi per l'impiego sono state approvate senza subordinare l'erogazione dei finanziamenti ai CPI alle prestazioni di questi ultimi. Un sistema di incentivi che premia l'aumento delle prestazioni (cioè non i risultati assoluti in termini di prestazioni) potrebbe potenzialmente essere introdotto anche in Italia. Ad esempio, i fondi stanziati dallo Stato a copertura parziale dei costi operativi dei centri per l'impiego potrebbero dipendere dal miglioramento dei risultati (misurati attraverso una serie di indicatori delle prestazioni ben definiti). Ciò diventa ancora più essenziale se con la legge di bilancio sarà aumentato il finanziamento dei servizi pubblici per l'impiego, come annunciato dal nuovo Governo.

I meccanismi per migliorare la qualità delle politiche attive del lavoro previsti dal Jobs Act non sono stati ancora messi in atto

Oltre a ristrutturare il sistema dei servizi per l'impiego, il Jobs Act si rivolge anche al contenuto e soprattutto alla qualità delle politiche attive del lavoro. In primo luogo, individua i principi generali delle politiche attive del lavoro e definisce i criteri per introdurre standard minimi per i servizi in tutta Italia. I primi accordi per stabilire gli standard minimi per i servizi sono stati siglati, anche se il monitoraggio dell'attuazione di

tali standard è ancora problematico. In secondo luogo, il meccanismo di condizionalità è applicato per spostare l'attenzione dalle misure passive alle misure attive del sistema. Probabilmente ciò non sarà applicato subito in quanto dipende tra l'altro dallo sviluppo del sistema informativo. In terzo luogo, il Jobs Act mira a migliorare la qualità dei servizi per l'impiego promuovendo il quasi-mercato dei servizi e stimolando la competizione tra provider pubblici e privati. Ciò è stato attuato soprattutto attraverso una misura nazionale di esternalizzazione dei servizi di collocamento chiamata "assegno di ricollocazione".

La condizionalità delle indennità è ancora allo stadio iniziale

Benché la condizionalità nella percezione delle indennità legata alla partecipazione alle misure attive del lavoro e alla ricerca attiva di lavoro fosse prevista nella normativa per un dato tempo, essa non è mai stata applicata e fino a poco tempo fa è stato tecnicamente difficile stabilire un collegamento tra la percezione delle indennità da una parte e la partecipazione alle misure attive del lavoro e alla ricerca attiva di lavoro dall'altra. Il Jobs Act stabilisce che la condizionalità della percezione delle indennità è applicata al fine di spostare l'attenzione dalle misure passive alle misure attive del sistema. Tuttavia, questo si è dimostrato essere l'aspetto più difficile da attuare e ulteriori cambiamenti devono essere apportati al sistema affinché si possano vedere effetti positivi.

L'ostacolo maggiore è stato fino a poco tempo fa la mancata definizione del concetto di "offerta di lavoro congrua", approvata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali solo a luglio 2018. Durante tale fase, i CPI e gli operatori erano riluttanti ad applicare il principio di condizionalità a causa dei possibili reclami in quanto non erano in grado di provare che l'offerta di lavoro fosse congrua. Tuttavia, anche se il termine di offerta di lavoro congrua è stato ben definito, per gli operatori risulta difficile provare che la persona in cerca di lavoro abbia rifiutato l'offerta. Gli operatori dei CPI devono ricevere la necessaria formazione per realizzare i percorsi di attivazione, per diventare consapevoli del loro scopo e costruire il know-how per utilizzare gli strumenti appropriati.

Gli strumenti online per la comunicazione all'INPS delle violazioni delle attività di incentivazione da parte delle persone in cerca di lavoro non sono ancora diventati pienamente operativi. Ciò comporta difficoltà nello scambio di dati e qualsiasi tentativo di comunicazione è al momento alquanto oneroso. Le procedure e i sistemi informatici devono essere modificati per supportare l'applicazione della condizionalità.

Infine, il numero di posti di lavoro vacanti mediati dai servizi pubblici per l'impiego è ancora molto scarso, rendendo difficile per gli operatori dei CPI applicare la condizionalità indirizzando le persone in cerca di lavoro verso lavori adeguati. Pertanto, la transizione del sistema dei servizi all'occupazione verso misure attive richiede ancora modifiche sostanziali dell'intero modello di business e delle relative procedure, a partire dallo sviluppo dell'infrastruttura IT fino all'attuazione di una strategia di sviluppo dei servizi alle imprese.

Se sarà attuata la proposta del nuovo Governo di fornire un reddito di cittadinanza (estendendo l'incentivo del Reddito di Inclusione), la condizionalità assumerà ancora più importanza in quanto il numero dei beneficiari aumenterà in modo significativo rispetto all'attuale sistema di incentivi. Qualsiasi effetto positivo di tale misura di contrasto alla povertà e a favore dell'occupazione in un quadro con risorse finanziarie limitate sarà possibile solo se i beneficiari riceveranno sostegno adeguato dai servizi per l'impiego nella ricerca attiva del lavoro e fornendo le misure attive necessarie per riuscire a trovarlo.

Esternalizzare i servizi per l'impiego a provider privati potrebbe essere una buona soluzione per un sistema pubblico carente di risorse

Il Jobs Act intende migliorare la qualità dei servizi per l'impiego favorendo il quasi-mercato di tali servizi e stimolando la competizione tra provider pubblici e privati. L'esternalizzazione dei servizi per l'impiego a provider privati potrebbe potenzialmente aiutare a superare la carenza di personale, competenze e procedure efficaci della rete dei servizi pubblici per l'impiego. Benché il sistema giuridico permettesse a provider privati di fornire servizi all'occupazione già prima del loro rilancio da parte del Jobs Act, tale approccio non è ancora ben radicato in Italia. La maggior parte delle regioni dispone di un sistema di outsourcing dei servizi per l'impiego (sebbene tale sistema non sia pienamente operativo in tutte le regioni), ma le norme tendono ad essere alquanto eterogenee e il mercato risulta frammentato, causando disparità di accesso e qualità dei servizi per le persone in cerca di lavoro che vivono nelle regioni confinanti.

È necessaria una maggiore regolamentazione a livello nazionale affinché possano emergere gli effetti positivi del quasi-mercato dei servizi. ANPAL dovrebbe sviluppare una visione strategica su come dovrebbe essere e funzionare il mercato e tale visione dovrebbe fungere da base per la regolamentazione. L'obiettivo dovrebbe essere quello di armonizzare le norme e allargare la gamma dei servizi forniti dagli operatori privati del settore dell'occupazione. Diversi Paesi OCSE hanno maturato esperienza nell'avviamento del mercato per i provider privati e nel controllo delle loro prestazioni. Un buon esempio di come esternalizzare i servizi è l'Australia, il cui modello è incentrato su corrispettivi in base ai risultati, i quali sono pubblicati e resi disponibili a tutti i soggetti interessati, tra cui le persone in cerca di lavoro che possono usare tali informazioni per scegliere il fornitore. Il modello prevede anche una certificazione di standard minimi di qualità e una pronta redistribuzione delle quote di mercato dei provider dei servizi sulla base dei loro risultati. L'esperienza dello sviluppo del quasi-mercato nel Regno Unito fornisce anch'essa linee guida utili e facilmente trasferibili in Italia per sviluppare il mercato. La necessità di costruire un rapporto strategico con i provider, l'esigenza di pagare un corrispettivo in base ai risultati o la necessità di applicare misure contro i provider che non forniscono servizi adeguati possono essere applicate sia a livello regionale che a livello nazionale. Il ruolo di ANPAL dovrebbe essere quello di favorire la competizione tra i provider dei servizi, ma anche tra le regioni, sviluppare un sistema informativo gestionale a sostegno del controllo delle prestazioni da parte delle regioni, ma anche supportare queste ultime nel controllo dei provider e in altre attività.

Lo sviluppo dell'infrastruttura IT nazionale è essenziale per promuovere il mercato. Una volta che il nuovo sistema IT sarà pienamente operativo, tale sistema collegherà i dati relativi alle persone in cerca di lavoro, la loro partecipazione alle misure e i risultati del mercato del lavoro al fine di istituire un sistema di gestione delle performance che coinvolga sia i provider pubblici che quelli privati, aumentare l'esternalizzazione basata sui risultati e fornire ai provider privati un accesso diretto ai dati relativi alle persone in cerca di lavoro necessari per la fornitura del servizio.

I risultati della sperimentazione dell'assegno di ricollocazione appaiono piuttosto scarsi

Il Jobs Act mira a favorire il ruolo dei provider privati nella fornitura dei servizi all'occupazione attraverso una nuova misura per i servizi per il lavoro che prevede l'elaborazione di un piano individuale e il sostegno da parte di un *job coach* nella ricerca

di lavoro. L'AdR è stato introdotto per la prima volta nel 2017 come esperimento ed è entrato pienamente in vigore nel 2018. La persona in cerca di lavoro può scegliere autonomamente il provider dei servizi, pertanto tale misura dovrebbe favorire la competizione tra provider pubblici e privati e migliorare la qualità e la tempestività dei servizi. I corrispettivi per i provider dipendono da quanto è vicina al mercato del lavoro la persona in cerca di lavoro (risultati dello strumento di *profiling* di tipo quantitativo) e dai risultati del servizio (effettivo inserimento nel mondo del lavoro e tipo di contratto di lavoro utilizzato), generando quindi un sistema basato sulle prestazioni dei provider dei servizi. Tuttavia, l'assegno di ricollocazione, nel corso dell'anno della sperimentazione nel 2017, non è stato visto come un successo. I risultati sono stati inferiori alle aspettative con solo il 9,6% di adesioni al voucher tra le 30.000 persone invitate a partecipare. Inoltre, i risultati sull'occupazione dei partecipanti sono stati scarsi. Le valutazioni indicano che gli effetti sono stati statisticamente insignificanti e che vi è stata mancanza di informazioni sulla qualità del lavoro. Questo nuovo schema soffre di scarso interesse a causa di errori di progettazione, tra cui criteri di condizionalità percepiti come più restrittivi rispetto alla non-partecipazione, servizi limitati e sovrapposizione con misure regionali esistenti.

Tali errori dovrebbero essere risolti allineando maggiormente le misure regionali all'assegno di ricollocazione nazionale al fine di evitare doppioni e confusione tra le persone in cerca di lavoro. Ad esempio, l'AdR dovrebbe essere rivolto a persone in cerca di lavoro che sono già relativamente vicine al mercato del lavoro, mentre le misure regionali potrebbero essere rivolte a persone in cerca di lavoro lontane dal mercato del lavoro e che necessitano di servizi più complessi, che tengano conto delle peculiarità regionali e che siano meno vincolate alla misurazione delle performance. Il meccanismo di condizionalità dovrebbe essere rafforzato in linea generale in modo che i servizi di attivazione legati all'AdR non siano percepiti come una minaccia, ma come un sostegno. Il pacchetto dei servizi coperti dal voucher di ricollocazione dovrebbe essere esteso affinché siano inclusi altri servizi necessari, tra cui la formazione per il miglioramento delle competenze.

Un'infrastruttura IT comune è la colonna portante della nuova rete dei servizi per l'impiego, ma gli sforzi per costruire tale infrastruttura sono ancora inadeguati

L'infrastruttura IT è una delle aree chiave che necessita di essere modernizzata e integrata affinché siano attuati i cambiamenti necessari nella fornitura dei servizi per il lavoro in Italia. Fino alla fine del 2017 non era disponibile alcun sistema informatico nazionale in grado di raggruppare i dati raccolti dai sistemi IT provinciali e, in seguito al Jobs Act, dai sistemi IT regionali. Solo nel mese di dicembre 2017 è stato creato il nuovo sistema informatico da parte di ANPAL, lanciato con l'intento di integrare i sistemi regionali. Era previsto che tale nuovo sistema informativo sarebbe stato sviluppato ulteriormente per permettere lo scambio di dati con altri organismi, tra cui l'INPS (per l'attuazione del principio di condizionalità), l'INAPP (per permettere di condurre le valutazioni delle politiche del mercato del lavoro) e altri registri contenenti dati sulle persone in cerca di lavoro (dati relativi a istruzione, reddito e dichiarazione dei redditi, terreni e beni immobili) necessari per disegnare le politiche del lavoro. Tali collegamenti con altre istituzioni e fonti di dati sono fondamentali per monitorare e valutare l'efficacia delle politiche attive.

Questa nuova infrastruttura IT ha in teoria tutti i prerequisiti necessari per favorire i servizi per le persone in cerca di lavoro e i datori di lavoro, ridurre in modo significativo il carico amministrativo dei centri per l'impiego, permettere l'introduzione di un sistema di controllo e gestione delle performance dei servizi per l'impiego e rendere pertanto il

sistema dei servizi pubblici per l'impiego più efficace, efficiente e di facile uso per gli utenti.

Tuttavia, in realtà, vi sono ancora molti limiti. Il sistema creato alla fine del 2017 è soggetto a interruzioni del servizio che compromettono la qualità dei dati raccolti, in quanto i CPI si avvalgono del sistema informatico regionale quando il sistema nazionale non funziona. Inoltre, il nuovo sistema ha creato ulteriori carichi amministrativi per i centri per l'impiego (ad esempio, dopo la registrazione online obbligatoria, la persona in cerca di lavoro deve recarsi fisicamente presso il CPI affinché il modulo online sia stampato, firmato e archiviato) e il personale dei CPI non ha ricevuto la formazione necessaria per utilizzare il sistema. Ancora più importante, il nuovo sistema non fornisce input adeguati per monitorare e valutare i servizi per l'impiego e non tiene conto delle esigenze degli utenti finali.

Il nuovo sistema informativo sta per essere abbandonato a causa delle difficoltà tecniche sopra descritte e a causa dell'elevata dipendenza dall'infrastruttura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (l'uso di un'infrastruttura esterna causa ritardi nell'estrazione dei dati, nella risoluzione dei problemi tecnici, ecc.). La decisione di abbandonare il sistema è stata presa solo pochi mesi dopo il suo lancio e un nuovo sistema sarà creato da zero. Lo sviluppo di un nuovo sistema ha implicazioni finanziarie e causerà ritardi nella raccolta dei dati sui disoccupati registrati e nel monitoraggio della partecipazione alle politiche attive del lavoro e della condizionalità. Il nuovo sistema potrà essere efficace solo se saranno presi in considerazione diversi fattori. In primo luogo, è opportuno tenere conto che ci vuole tempo per sviluppare un'infrastruttura IT adeguata che supporti il modello di business. I piani di sviluppo e le varie fasi di implementazione dovrebbero essere regolarmente comunicati agli utenti finali, diffondendo informazioni sugli obiettivi dei nuovi strumenti e servizi e costruendo il know-how necessario per il loro utilizzo. In secondo luogo, il processo di sviluppo dovrebbe essere pianificato al fine di ridurre al minimo gli effetti collaterali negativi per il personale dei CPI. Inoltre, maggiore considerazione deve essere data all'integrazione delle varie applicazioni e al loro inserimento nel processo. La qualità del sistema sviluppato da ANPAL non è solo strumentale all'attuazione delle moderne politiche attive, ma è anche di primaria importanza per la credibilità di ANPAL tra i soggetti interessati.

Il personale dei centri per l'impiego non è ancora sufficientemente preparato per fornire servizi per il lavoro moderni

L'adeguamento delle risorse umane che hanno i rapporti diretti con l'utenza è essenziale per mettere in atto i cambiamenti dei servizi previsti dai piani strategici. Tuttavia, il numero del personale dei centri per l'impiego locali è attualmente basso ed è diminuito negli ultimi anni. Nel 2016, il numero del personale dei CPI è diminuito del 10%, mentre il numero dei disoccupati è calato dell'1%. La grande maggioranza (83,5%) dei CPI ritiene insufficiente il numero di addetti. Inoltre, le infrastrutture e la progettazione dei processi non supportano le procedure di lavoro del personale dei CPI. Oltre a ciò, vi è una seria carenza di competenze, con il 90% dei CPI che ritiene sia necessaria una maggiore formazione del personale e che il personale sia riluttante ad applicare nuovi modelli di servizio.

Il previsto aumento del personale dei CPI (1.600 persone assunte temporaneamente fino al 2020 oltre ai circa 7.500 dipendenti esistenti) e la formazione per gli operatori esistenti, previsti dal Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure per l'impiego, sono necessari per superare tali ostacoli e rappresentano quindi iniziative realmente utili. Inoltre, i nuovi strumenti e la nuova infrastruttura IT devono essere progettati per supportare gli operatori

e dovrebbero essere maggiormente integrati con il modello di business. Oltre a ciò, l'insieme dei compiti e la loro ripartizione nei CPI dovrebbero essere analizzati in quanto alcune responsabilità e processi potrebbero essere eseguiti con maggiore efficacia se centralizzati a livello regionale o nazionale, liberando quindi maggiori risorse locali per servizi essenziali alle persone in cerca di lavoro e datori di lavoro. I servizi come *counselling* in presenza per le persone in cerca di lavoro e la cooperazione con i datori di lavoro locali dovrebbero essere offerti dai centri per l'impiego del territorio, mentre servizi più generali, e in particolare i servizi attraverso strumenti online e telefono, non necessitano di essere fisicamente vicini al cliente.

I piani di formazione per aumentare le competenze del personale del *front-office* devono essere ulteriormente sviluppati per raggiungere tutti i dipendenti dei centri per l'impiego, con investimenti di tempi e risorse finanziarie non trascurabili. Inoltre, deve essere elaborato un piano di formazione continua per le competenze del personale, al passo con l'avanzare delle metodologie e degli sviluppi dell'infrastruttura IT. Le strategie e le esperienze di gestione delle risorse umane dei servizi pubblici per l'impiego di Germania, Estonia e Austria possono fungere da buone pratiche.

Inoltre, al fine di mobilitare le risorse dei CPI e ottenere la loro adesione, dovrebbe essere elaborato un piano di comunicazione del programma di riforme e della strategia di ANPAL che sia sistematico, che raggiunga tutti i centri per l'impiego e il personale di *front-office* e che crei la condivisione della *mission* comune fornendo una visione globale del sistema. Il ruolo del personale di ANPAL Servizi, situato fisicamente nelle regioni, potrebbe essere essenziale, in quanto le sue risorse potrebbe essere valorizzate come “alfieri” della riforma e potrebbero comunicare direttamente con i centri per l'impiego locali e il personale di *front-office*. ANPAL Servizi deve collaborare con le autorità regionali per aiutare a integrare l'agenda di riforme fornita da ANPAL nei piani regionali.

Un ulteriore investimento sostanziale nel sistema dei servizi pubblici per l'impiego è stato proposto dal nuovo Governo. Tuttavia, i dettagli e le condizioni di tale finanziamento non sono stati esplicitati. Ulteriori investimenti sono comunque necessari per quanto riguarda il numero di personale e le sue competenze, nonché per le infrastrutture IT (servizi informatici, hardware, connessione internet). Gli ulteriori finanziamenti dovrebbero seguire un quadro comune di responsabilità che premi le regioni e i centri per l'impiego che migliorano i loro servizi.

Gli strumenti nazionali di profiling sono potenzialmente in grado di orientare meglio le politiche attive se pienamente sviluppati e attuati

Un'efficace allocazione delle risorse per le politiche attive del lavoro è ancora più fondamentale quando le risorse finanziarie per tali misure e per il *counselling* sono molto limitate, come nel caso dell'Italia. Nel corso degli anni, sono stati sviluppati numerosi approcci diversi in tutto il Paese per affrontare tale problematica, prevedendo strumenti di *profiling* di tipo quantitativo (*profiling* statistico utilizzando dati provenienti da registri e indagini), strumenti qualitativi (con l'intervento del *case worker*) e approcci di *profiling* basati su norme (in particolare nel caso di incentivi all'occupazione). Tuttavia, in molte regioni non sono emersi distinti metodi di *profiling* e di orientamento.

Gli strumenti quantitativi nazionali sono usati per i due programmi nazionali rivolti al mercato del lavoro (Garanzia Giovani e Assegno di ricollocazione), sebbene a causa della mancanza di dati disponibili la loro utilità per altre misure sia attualmente limitata. Il *Job Seeker Classification Instrument* australiano è un buon esempio di come migliorare i dati

disponibili di uno strumento di *profiling* aggiungendo dati provenienti da indagini. Inoltre, con il perfezionamento dello strumento di *profiling* il suo utilizzo potrebbe essere esteso anche per indirizzare le persone in cerca di lavoro verso i vari canali di consulenza, come avviene nei Paesi Bassi, al fine di gestire meglio le scarse risorse disponibili dedicate agli incontri di *counselling* in presenza.

Lo strumento nazionale di profiling dovrebbe essere pienamente sviluppato e integrato nel modello di business

ANPAL ha recentemente proposto uno strumento di *profiling* che combina quello di tipo quantitativo di tutte le persone in cerca di lavoro con uno strumento qualitativo per aiutare i *case worker* a sviluppare un patto di servizio personalizzato per le persone in cerca di lavoro in modo uniforme in tutte le regioni italiane. Il nuovo strumento ha il potenziale di armonizzare le modalità di individuazione dei beneficiari delle politiche attive e soprattutto l'applicazione dei meccanismi di attivazione attraverso il patto di servizio personalizzato. Al momento questo strumento nazionale di *profiling* è molto semplicistico, in quanto i campi coperti sono molto generali e mancano le competenze e le infrastrutture a supporto di tale strumento. E ancora più importante, lo strumento rappresenta solo una proposta di ANPAL alle regioni e non è uno strumento obbligatorio.

Affinché il nuovo strumento diventi pienamente operativo, una serie di tappe sono necessarie. In primo luogo, ANPAL dovrebbe comunicare chiaramente alle autorità regionali e ai centri locali l'obiettivo e gli effetti positivi dello strumento. Inoltre, dovrebbe essere offerta agli operatori una formazione adeguata su come applicare tale strumento, come assegnare le politiche attive più adatte e come condurre colloqui con le persone in cerca di lavoro. L'applicazione dell'approccio proposto dovrebbe essere ulteriormente promossa dagli strumenti IT (la parte qualitativa non è ancora supportata dal sistema informatico). Fino a che le attività e gli strumenti di supporto non saranno sviluppati e resi disponibili, l'applicazione in pratica dello strumento rimarrà altamente improbabile.

La profilazione delle competenze è necessaria per valutare le esigenze di formazione e favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro

Lo strumento di valutazione Formazione & Competenze Online (Education & Skills Online) sviluppato dall'OCSE nell'ambito del programma PIAAC fornisce risultati individuali sulle competenze cognitive in modo analogo all'indagine Survey of Adult Skills dell'OCSE ed è stato recentemente integrato con valutazioni non cognitive comprendenti l'uso delle competenze, l'intenzionalità e l'interesse professionale, la salute e il benessere soggettivo e le competenze comportamentali. L'uso dello strumento online del programma PIAAC è stato lanciato nel 2017-18 da 181 centri per l'impiego in Italia per testare se tale strumento potesse aiutare la profilazione delle competenze dei clienti. Lo strumento PIAAC rileva bene le competenze alfabetiche, le abilità logico-matematiche e le capacità di *problem solving*, permette alcune riflessioni sulle potenzialità delle persone in cerca di lavoro da introdurre nel mercato del lavoro e fornisce alcuni input generali sulle esigenze di formazione. Tuttavia, il valore aggiunto di tale strumento per i servizi pubblici per l'impiego sarebbe ancora più elevato se si potesse fare ricorso a uno strumento che copra una gamma più ampia di competenze, in particolare le abilità trasversali e le competenze professionali. Il componente del test che valuta le competenze comportamentali non è stato utilizzato in Italia.

Se, da un lato, l'approccio attuale basato sullo strumento Formazione & Competenze Online del programma PIAAC deve essere mantenuto, dall'altro lato si dovrebbe abbreviare il tempo che la persona in cerca di lavoro deve consacrare a tale strumento. La durata attuale del test (in media due ore e mezza per compilare il test e un'ulteriore mezz'ora per analizzare i risultati con il *case worker*) è troppo lunga per proporlo a tutte le persone in cerca di lavoro. Lo strumento online del PIAAC o sezioni specifiche dello strumento potrebbero essere offerte su base volontaria ed essere compilate a casa. I risultati potrebbero fornire alcuni input in aggiunta allo strumento principale di *profiling* delle competenze utilizzato dai *case worker*.

Sarebbe più appropriato sviluppare uno strumento che aiuti a mostrare le esigenze di formazione e a favorire l'incontro tra persone in cerca di lavoro e posti di lavoro vacanti (ne sono un buon esempio gli strumenti usati dai servizi pubblici per l'impiego nella regione fiamminga del Belgio (VDAB), in Germania o in Francia). In questo caso, le competenze (anche non cognitive) potrebbero essere descritte dalle persone in cerca di lavoro nel corso di un *self-assessment* durante la registrazione online (e confermate se necessario dal *case worker*, dal consulente professionale designato o persino dall'ex-datore di lavoro) e la stessa classificazione facilmente comprensibile (cioè in un linguaggio comune) potrebbe essere utilizzata dai datori di lavoro quando inseriscono un'offerta di lavoro. È fondamentale che lo strumento di *profiling* delle competenze sia bidirezionale affinché possa mostrare sia le competenze delle persone in cerca di lavoro che le abilità richieste dal mercato del lavoro.

La domanda di lavoro è stata trascurata

Prendere contatto con i datori di lavoro non è stato considerato prioritario dal sistema dei servizi pubblici per l'impiego nella maggior parte delle regioni italiane. Pertanto, i servizi rivolti alla domanda sono in generale sottosviluppati e le risorse dedicate alle esigenze dei datori di lavoro sono insufficienti, con la conseguenza che le funzioni rivolte all'incontro tra domanda e offerta di lavoro sono inefficienti e vi è una scarsa credibilità sia tra le persone in cerca di lavoro che i datori di lavoro. ANPAL ha proposto una nuova strategia nei confronti delle imprese, che mostra nel dettaglio i gap in tale campo e dal quale emerge una richiesta di maggiore formazione per i consulenti alle imprese, servizi migliori per i datori di lavoro e strumenti informatici a sostegno di tali servizi. Idealmente, ANPAL dovrebbe assumersi maggiori responsabilità e fornire personalmente gli strumenti comuni per l'intermediazione del lavoro e l'incontro tra domanda e offerta, elaborare la formazione per il personale dei CPI, comunicare la strategia al personale dei CPI con la collaborazione di ANPAL Servizi e prefiggersi lo scopo di adeguare gli standard minimi concordati dei servizi alla nuova strategia verso le imprese a scopi di monitoraggio.¹ La strategia nazionale nei confronti dei datori di lavoro dell'Agenzia danese per il mercato del lavoro e il reclutamento potrebbe essere un esempio utile per l'Italia al fine di migliorare e implementare la strategia. La strategia danese evidenzia le priorità dei centri locali per l'impiego e i compiti di supporto a livello nazionale nel contesto di un sistema decentralizzato. Ad esempio, l'organismo nazionale ha sviluppato un manuale per gli uffici locali per l'impiego su come elaborare strategie locali nei confronti dei datori di lavoro e su come implementarle, e inoltre diffonde la conoscenza di buone pratiche introdotte in diverse parti della Danimarca.

Attualmente non è presente nessuno strumento nazionale appropriato a sostegno dell'incontro tra persone in cerca di lavoro e posti di lavoro vacanti ed è impossibile introdurre una funzione di matching tra le regioni (che faciliterebbe la mobilità regionale)

in quanto i pochi strumenti esistenti a livello regionale non sono armonizzati e non possono essere collegati. È essenziale sviluppare uno strumento nazionale che permetta di abbinare posti di lavoro vacanti e persone in cerca di lavoro, caricare i posti di lavoro vacanti attraverso strumenti online, rispondere a un'offerta di lavoro attraverso strumenti online, effettuare abbinamenti automatici e tra diverse regioni. Tale strumento dovrebbe tenere conto non solo dell'esperienza e delle qualifiche, ma anche delle competenze generali, delle abilità tecniche e delle competenze trasversali. Molti servizi pubblici per l'impiego dei Paesi OCSE hanno migliorato la loro efficienza utilizzando strumenti nazionali analoghi, tra cui Paesi con sistemi decentralizzati simili a quello italiano, come il Canada e la Danimarca.

Rafforzare la fiducia dei datori di lavoro nel sistema dei servizi per l'impiego

Per avere un ruolo significativo come job broker e migliorare l'incontro tra persone in cerca di lavoro e posti di lavoro vacanti nel mercato del lavoro è necessario istituire rapporti di fiducia con i datori di lavoro supportati da strumenti e servizi appropriati. È necessario anche prendere un contatto diretto con i datori di lavoro, cosa che richiede maggiori risorse per i servizi pubblici per l'impiego. Gli operatori che attualmente si dedicano ad abbinare manualmente i posti di lavoro vacanti con le persone in cerca di lavoro dovrebbero invece interagire con i datori di lavoro offrendo servizi (su misura) incentrati sulla domanda per incoraggiare l'afflusso dei posti vacanti verso l'intermediazione professionale.

Inoltre, il sistema dei servizi pubblici per l'impiego dovrebbe collaborare a rendere più trasparenti le esigenze di competenze e le carenze di manodopera, ad esempio effettuando una valutazione delle abilità delle persone in cerca di lavoro, andando oltre l'esperienza e le qualifiche e includendo anche le competenze generiche, tecniche e trasversali (come gli strumenti adottati in Francia o da VDAB in Belgio). Questo servizio aiuterebbe a convincere i datori di lavoro circa le competenze delle persone in cerca di lavoro e l'utilità di collaborare con i servizi pubblici per l'impiego per coprire i posti di lavoro vacanti. Uno strumento nazionale di profiling delle competenze che permetta di testare le abilità trasversali deve essere integrato con lo strumento di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Un sistema efficace di servizi pubblici per l'impiego può favorire la mobilità del lavoro

Il sistema dei servizi pubblici per l'impiego deve contribuire a promuovere la mobilità tra le regioni, attualmente molto limitata. Ad esempio, un sistema decentralizzato di servizi pubblici per l'impiego, come quello italiano, può aiutare ad elaborare misure del lavoro adeguate alle esigenze locali e ai bisogni specifici. Inoltre, le misure generali per il sistema pubblico per l'impiego a sostegno della mobilità geografica possono prevedere ad esempio un certo livello di mobilità nella ricerca del lavoro e nei requisiti di accettazione (presenti in Italia), ma anche favorire l'accettazione di un lavoro in altre aree attraverso una gestione e una consulenza mirata nonché sussidi per la ricollocazione geografica. Pertanto, è importante che i consulenti in prima linea dispongano di informazioni sul mercato locale e su quello delle altre regioni (ad esempio, un quadro generale di quali competenze/professioni sono eccedenti o carenti nelle altre regioni, andamenti generali, ecc.) e che venga messo in atto lo scambio di informazioni tra regioni.

Le politiche del lavoro rivolte alla domanda dovrebbero rivestire anch'esse un ruolo maggiore, come misure volte a incoraggiare i datori di lavoro a spostarsi in un'area

geografica dove siano disponibili le competenze richieste (tenendo conto della disponibilità di competenze sia dei lavoratori con scarsa qualifica che dei disoccupati). È inoltre importante che il sistema informatico per l'incontro tra posti di lavoro e disoccupati sia in grado di funzionare in tutte le regioni (come avviene in Canada, Danimarca e nella maggior parte dei sistemi avanzati di servizi per l'impiego) e che le informazioni siano accessibili alle persone in cerca di lavoro, ai datori di lavoro, nonché ai consulenti, cosa che non è presente attualmente in Italia.

Oltre alla mobilità geografica, dovrebbe essere incoraggiata la mobilità occupazionale. I servizi pubblici per l'impiego svolgono una doppia funzione nella promozione dello sviluppo delle competenze. Tali servizi dovrebbero essere sistematicamente diretti a formare le persone che hanno perso il lavoro e che non riescono a reinserirsi a causa della mancanza di competenze, ma dovrebbero avere anche l'obiettivo di riqualificare le persone che hanno un lavoro ma che rischiano di perderlo a causa del basso livello o dell'inadeguatezza delle competenze. In un contesto di scarsa partecipazione degli adulti nell'istruzione e nella formazione, il sistema pubblico per l'impiego non dovrebbe solamente fornire brevi corsi di formazione, ma anche disporre di case worker e consulenti professionali che guidino gli adulti con scarsa scolarità e coloro che hanno abbandonato la scuola verso l'istruzione ufficiale. Ciò potrebbe essere promosso attraverso borse di studio per adulti con bassa scolarità, in particolare nel caso in cui tali adulti siano disoccupati e non dispongano di fonti di reddito.

Principali raccomandazioni

Istituire un quadro di responsabilità per i servizi all'occupazione

- Raggiungere un accordo tra le autorità centrali e le regioni su un quadro di responsabilità che stabilisca gli obiettivi regionali e i principali indicatori di rendimento e che fissi i target regionali tenendo conto della situazione locale del mercato del lavoro.
- Far dipendere i finanziamenti statali dei centri per l'impiego locali dai progressi fatti, definiti da una serie di indicatori di rendimento ben identificati.
- Sviluppare un sistema informativo gestionale nazionale (comprendente un cruscotto) accessibile a tutti i livelli dei servizi per l'impiego per gestire e divulgare i risultati.
- Pubblicare i risultati del sistema di gestione delle performance sia per i provider privati che per quelli pubblici al fine di promuovere l'esternalizzazione sulla base del rendimento.

Sviluppare e comunicare il piano strategico e l'agenda di riforme

- Riformulare ulteriormente la strategia di ANPAL al fine di definire chiaramente la sua missione, visione, valori fondamentali, clienti e partner chiave tenendo conto dei soggetti interessati sia esterni che interni.
- Fissare la missione di ANPAL a sostegno delle regioni e dei centri per l'impiego per migliorare i servizi all'occupazione.
- Sviluppare un chiaro piano di comunicazione della strategia di ANPAL e dell'agenda di riforme da utilizzare sia internamente che esternamente e renderlo parte integrante del modello di business.
- Trattare il personale di ANPAL Servizi come parte integrante di ANPAL e sfruttare la sua presenza nelle regioni per sostenere la riforma tra gli operatori in prima linea.
- Migliorare la cooperazione tra ANPAL Servizi a livello regionale e le autorità regionali per sostenere l'incorporazione dell'agenda di riforme fornita da ANPAL nei piani regionali. Sfruttare il personale di ANPAL Servizi per fornire assistenza tecnica ai centri per l'impiego per implementare la riforma.

Rafforzare i meccanismi di condizionalità

- Formare il personale dei centri locali per implementare il nuovo concetto di offerta di lavoro congrua, sensibilizzare il personale sugli obiettivi di attivazione e costruire il know-how per l'utilizzo degli strumenti appropriati.
- Sviluppare pienamente gli strumenti informatici per lo scambio dei dati per comunicare sanzioni riguardanti le indennità di disoccupazione all'INPS.

Aumentare il ruolo dei provider privati per integrare le attività di consulenza e inserimento lavorativo dei servizi pubblici per l'impiego

- Armonizzare le norme del Paese relative all'esternalizzazione della fornitura dei servizi per l'impiego e aumentare la gamma di servizi che possono essere forniti dai servizi per l'impiego privati. Redigere una strategia nazionale su come dovrebbe essere e funzionare il mercato.
- Allineare le misure regionali con il voucher di ricollocazione nazionale per evitare doppioni e confusione tra le persone in cerca di lavoro. Indirizzare il voucher di ricollocazione nazionale verso le persone in cerca di lavoro che sono più vicine al mercato del lavoro fornendo loro servizi di inserimento al lavoro, formazione e riqualificazione professionale. Indirizzare le misure regionali verso i clienti maggiormente in difficoltà offrendo pacchetti di servizi diversificati con l'obiettivo di eliminare gli ostacoli all'inserimento lavorativo specifici dell'area.

Aumentare l'accesso e l'efficacia delle politiche attive del lavoro per le persone in cerca di lavoro

- Rivedere gli incentivi all'occupazione per indirizzarli verso le persone in cerca di lavoro maggiormente vulnerabili, ad esempio utilizzando lo strumento di profiling di tipo quantitativo esistente che prevede la probabilità di disoccupazione di lunga durata ed è attualmente utilizzato per fornire servizi di inserimento lavorativo attraverso il voucher di ricollocazione.
- Aumentare l'accesso alla formazione (anche formazione sul posto di lavoro e stage) per i disoccupati con più di 29 anni.
- Aumentare l'accesso delle persone in cerca di lavoro alla formazione istituzionale adeguata e i finanziamenti di tali programmi.
- Collegare maggiormente la scelta dei programmi di formazione con le esigenze dei datori di lavoro (ad esempio, il modello di previsione e indagine Excelsior) e con i risultati di rendimento dei programmi di formazione.
- Attraverso servizi di consulenza, estendere la gamma delle politiche attive del lavoro per affrontare le esigenze individuali delle persone in cerca di lavoro con le difficoltà maggiori, intervenendo sugli obblighi di assistenza delle donne in cerca di lavoro, prendendo attivamente contatto con i NEET, formando i lavoratori meno qualificati, riportando gli adulti con scarsa scolarità e coloro che hanno abbandonato la scuola all'istruzione ufficiale e promuovendo la mobilità occupazionale e geografica in caso di squilibri.

Migliorare i servizi rivolti alla domanda e all'intermediazione del lavoro

- Sviluppare uno strumento nazionale che favorisca l'incontro tra posti di lavoro vacanti e persone in cerca di lavoro, che permetta di caricare online le offerte e le domande di lavoro e che colleghi in modo automatico (anche sulla base di competenze generiche, tecniche e trasversali) le offerte e le domande, anche tra le diverse regioni.
- Sviluppare uno strumento di profiling delle competenze che promuova la mappatura delle esigenze di formazione e l'incontro tra persone in cerca di lavoro e posti di

lavoro vacanti, utilizzando una classificazione delle competenze espressa in un linguaggio comprensibile sia alle persone in cerca di lavoro che ai datori di lavoro.

- Offrire lo strumento online PIAAC dell'OCSE su base volontaria alle persone in cerca di lavoro da compilare a casa. I risultati potrebbero fornire alcune considerazioni supplementari allo strumento principale di profiling delle competenze utilizzato dai *case worker*.
- Consacrare maggiori risorse al contatto diretto con i datori di lavoro. Gli operatori che attualmente abbinano manualmente i posti di lavoro vacanti con le persone in cerca di lavoro dovrebbero essere usati per vendere servizi rivolti alla domanda incoraggiando i datori di lavoro a registrare i loro posti vacanti presso i servizi pubblici per l'impiego attraverso lo strumento online nazionale.

Sviluppare un'infrastruttura informatica integrata

- Raggiungere un accordo tra le autorità centrali e le regioni per lo sviluppo di un'infrastruttura informatica integrata a livello nazionale che supporti il sistema informativo di gestione comune, che sia collegato con gli altri registri (ad esempio quelli relativi alle indennità di disoccupazione) e che fornisca informazioni relative al mercato del lavoro a tutti i soggetti interessati (tra cui le persone in cerca di lavoro e i datori di lavoro).
- Progettare i nuovi strumenti e l'infrastruttura informatica con l'obiettivo principale di supportare gli operatori degli uffici locali, diminuire i carichi amministrativi e aiutare ad applicare i nuovi concetti relativi al profiling di tipo qualitativo, ad attivare le persone in cerca di lavoro, a interagire con i datori di lavoro, ecc.
- Comunicare i piani di sviluppo degli strumenti informatici e le diverse fasi degli sviluppi agli utenti finali in modo regolare, sensibilizzando sugli obiettivi dei vari strumenti e delle varie funzioni e costruendo il know-how sul loro utilizzo.

Migliorare le strutture a supporto del personale dei centri per l'impiego

- Elaborare un piano di formazione continua per mantenere le competenze del personale al passo con i cambiamenti dei concetti relativi ai servizi (come l'applicazione dei meccanismi di condizionalità e il contatto con i datori di lavoro), i miglioramenti delle metodologie e gli sviluppi dell'infrastruttura informatica.
- Considerare di centralizzare alcune responsabilità e procedure degli uffici locali a livello regionale o nazionale per aumentare l'efficienza.

Nota

¹ Molte di queste aree sono state rafforzate in modo significativo rispetto alla proposta iniziale di ANPAL espressa nella strategia nei confronti dei datori di lavoro che è stata adottata dal Comitato Politiche Attive nel mese di dicembre 2018.