

## **Reti del lavoro e del welfare tra politiche pubbliche e necessità di riforma**

*Romano Benini*  
*Link Campus University*

### **Riassunto**

Le condizioni della disoccupazione riguardano soggetti che provengono spesso da situazioni di difficoltà e disagio sociale ed è prevalente la presenza di cittadini privi di adeguata qualifica professionale. Il deficit di occupabilità costituisce la condizione prevalente della disoccupazione italiana. Per questo motivo lo sforzo di rafforzamento dei servizi per l'impiego necessita la contestuale affermazione di reti territoriali in grado di coordinare i servizi sociali, gli enti formativi ed i servizi per il lavoro, così da promuovere politiche attive in grado di sostenere i mutamenti sociali e limitare la disuguaglianza.

*Parole chiave:* Disoccupazione, formazione, welfare, reti territoriali, servizi per il lavoro

*Abstract.* *Labour and welfare's networks between public policies and need for reform*

Unemployment conditions concern subjects who often come from situations of difficulty and social unease and the presence of citizens without adequate professional qualifications is prevalent. The employability deficit is the main condition of Italian unemployment. For this reason, the effort to strengthen employment services requires the simultaneous affirmation of territorial networks capable of coordinating social services, training bodies and services for work, so as to promote active policies capable of supporting social changes and limit inequality.

*Keywords:* Unemployment, training, welfare, territorial networks, employment services

DOI: 10.32049/RTSA.2019.4.03

### **1. Introduzione**

L'efficacia delle politiche pubbliche richiede la costruzione e la progettazione di reti territoriali, in grado di promuovere servizi per l'inclusione sociale, la formazione ed il lavoro. La sfida è quella del rafforzamento delle infrastrutture sociali attraverso la capacità di integrare i servizi e di fare sistema. Le regioni italiane sono coinvolte da questa dimensione delle politiche pubbliche, che è sostenuta dalla programmazione europea, ma la capacità di coordinamento attribuita all'ANPAL appare ancora debole rispetto allo scopo e le riforme in corso definiscono modelli interessanti, che si esplicano a livello regionale, ma non ancora in grado di fare sistema.

## **2. Le reti del lavoro e le politiche pubbliche**

Il modello economico industriale ha funzionato, nella promozione dell'occupazione, attraverso reti semplici e meccanismi automatici: il collocamento numerico per quanto riguarda la selezione del disoccupato ed un intervento di inserimento mirato basato su poche funzioni e legato a percorsi standard e limitati. Il passaggio dal sistema industriale alla società post industriale è avvenuto attraverso due leve economiche di riferimento: la qualificazione delle attività produttive e la crescita del sistema dei servizi. Questo cambiamento ha determinato la definizione di percorsi formativi e lavorativi molto più complessi, che l'emergere della flessibilità nelle condizioni contrattuali e dell'utilizzo delle tecnologie digitali nello svolgimento del lavoro hanno oggi esasperato. Le reti che convergono nella creazione di posti di lavoro e nella connessione tra domanda ed offerta sono quindi oggi molto più complesse e la promozione ed il governo di queste reti, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie, è sicuramente lo snodo di fondo che necessariamente va affrontato e gestito per promuovere l'occupazione.

L'adagio liberale dell'automatismo tra domanda ed offerta è peraltro smentito dai fatti e l'assenza di un efficace sistema di servizi per la formazione ed il lavoro costituisce un grave limite rispetto alla capacità di far incontrare la domanda con l'offerta. Sono diversi i fenomeni ed i dati statistici che confermano come anche in Italia l'assenza o la debolezza delle politiche e dei servizi di governo del mercato del lavoro determinino un impatto negativo sulla creazione e promozione di opportunità (Benini, 2014).

La domanda delle imprese si trova ad avere a che fare infatti con un dato nazionale medio del 30% di profili di difficile reperibilità, presente anche nei territori più in difficoltà. Il passaggio al Quarto Capitalismo accelera il fenomeno della specializzazione delle competenze e della domanda: la creazione di lavoro dipende sempre di più dalla presenza di efficaci sistemi di incontro tra la domanda e l'offerta, in grado a loro volta di mettere in rete una efficace connessione tra i servizi sociali, l'orientamento, il sistema scolastico e formativo e la rilevazione costante della domanda delle imprese.

In assenza di una rete in grado di governare e promuovere l'incontro tra la domanda e l'offerta di competenze non si crea un ambiente adatto non solo a creare lavoro, ma anche a promuovere nuovi insediamenti produttivi. Il principio su cui si è fondata l'analisi della crescita occupazionale nel sistema industriale è stata la cosiddetta "curva di Beveridge", ideata da colui che è ritenuto uno dei padri del welfare state: all'aumento della domanda di lavoro delle imprese corrisponde una diminuzione del numero dei disoccupati. Per far funzionare questo meccanismo, quasi automatico, bastavano anni fa un buon ufficio pubblico di collocamento ed un istituto di formazione tecnica presente sul territorio. Questo meccanismo non funziona ormai da decenni, anche in quei contesti, molto presenti nella realtà italiana, in cui abbiamo specializzazioni produttive molto definite (Benini e Sorcioni, 2016).

Il passaggio al Quarto Capitalismo ha determinato il superamento della curva di Beveridge come regola automatica: per far sì che all'aumento della domanda delle imprese corrisponda una diminuzione dei disoccupati serve la presenza sul territorio di una rete ben governata di soggetti, pubblici e privati, che agiscono sul mercato del lavoro (Benini, 2018).

Possiamo notare come tra i territori italiani le performances occupazionali siano molto diverse proprio in ragione della presenza o meno di questa rete: il Trentino Alto Adige esprime per esempio una domanda occupazionale molto inferiore a quella di Roma, ma ha risultati nella creazione di posti di lavoro molto migliori di quelli della Capitale proprio per la presenza di una rete efficiente di servizi per la formazione, l'inclusione ed il lavoro. La percentuale di posti vacanti non trasformati in posti di lavoro è in Trentino Alto Adige molto bassa, mentre a Roma è molto alta (De Blasio, 2018).

Nei paesi europei, anche in Italia, la scelta del legislatore è che il governo del mercato del lavoro abbia un coordinamento pubblico: le politiche e gli incentivi che devono promuovere il funzionamento del mercato del lavoro hanno una natura pubblica ed anche la gestione dell'inserimento lavorativo si collega a strumenti informativi che necessitano, anche per motivi di privacy, di una funzione di promozione pubblica. Il quadro nazionale è in questo senso molto chiaro ed è definito dal primo articolo del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche*

attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), che costituisce l'ultimo intervento di riforma complessiva della governance del mercato del lavoro.

La rete dei servizi per le politiche del lavoro è costituita dai seguenti soggetti, pubblici o privati:

- l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, denominata "ANPAL";
- le strutture regionali per le Politiche Attive del Lavoro;
- l'INPS, in relazione alle competenze in materia di incentivi e strumenti a sostegno del reddito;
- l'INAIL, in relazione alle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro;
- le Agenzie per il lavoro di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*), i soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 6 del medesimo decreto legislativo e i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro;
- i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)*);
- i fondi bilaterali di cui all'articolo 12, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003;
- il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. La legge nazionale stabilisce che

la rete dei servizi per le politiche del lavoro promuove l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione ed all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione ed il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuito, di cui all'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, mediante interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro, assicurando, tramite l'attività posta in essere dalle strutture pubbliche e private, accreditate o autorizzate, ai datori di lavoro il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze ed ai lavoratori il sostegno nell'inserimento o nel reinserimento al lavoro (comma 3 del d.lgs. n. 150/2015).

### **3. Le funzioni pubbliche nel governo del mercato del lavoro e le caratteristiche delle reti territoriali**

L'assetto delle funzioni e dei poteri attribuisce in Italia un ruolo molto importante alle regioni nel governo del mercato del lavoro e nella promozione della rete territoriale. Il sistema della formazione è di natura regionale, mentre per le politiche di attivazione opera il principio della legislazione concorrente che chiama alla collaborazione lo Stato e le Regioni. Il sistema di inclusione sociale opera a sua volta a livello territoriale, coinvolgendo i Comuni e le Regioni. Al sistema nazionale definito dalla normativa, del quale fanno parte i servizi regionali, si collegano necessariamente i sistemi regionali, che incidono in modo determinante sul funzionamento e sull'efficacia dello stesso sistema nazionale, che è chiamato a garantire standard e promuovere buone pratiche, ma che non può agire in modo sussidiario rispetto alle regioni, se non su richiesta.

In questo senso la governance regionale delle reti del mercato del lavoro agisce e si organizza su due livelli, un livello orizzontale ed uno verticale:

- rete di servizi (orizzontale), attraverso il coordinamento e la promozione della rete territoriale tra servizi sociali, formazione, occupazione ed incentivazione alle imprese;
- rete di funzioni (verticale), nel coordinamento regionale tra politiche e standard nazionali, funzioni regionali (mercato del lavoro e formazione), attribuzioni territoriali (servizi sociali).

Un compito importante con cui si esplica la politica regionale è quindi quello di costituire uno snodo tra la rete di funzioni e la rete di servizi, il cui funzionamento è determinante per far arrivare ai cittadini i servizi, le politiche, gli interventi e le opportunità. In questo modo si realizza quella integrazione tra le politiche che costituisce a sua volta la modalità richiesta per tradurre i fondi comunitari, in particolare il Fondo Sociale Europeo (FSE), in misure ed azioni rivolte ai cittadini in ragione della loro condizione individuale e non solo dell'appartenenza a target specifici.

I sistemi informatici costituiscono il principale strumento a disposizione per poter realizzare la connessione tra le due reti in quanto agiscono su tre ambiti determinanti: la connessione tra le banche dati, la rilevazione dei fenomeni (condizioni individuali, domanda ed offerta) e l'erogazione delle relative misure. Inoltre un sistema informativo regionale efficace nella connessione tra le reti consente un migliore posizionamento delle politiche, nella valutazione dell'impatto delle stesse e per evitare sovrapposizioni o concorrenza tra diverse misure o tra politiche nazionali e regionali. In ogni caso, l'obiettivo della governance è quello di fare sistema e l'evoluzione della strumentazione digitale ed informatica costituisce la base per poter promuovere una governance delle reti che contribuisca a fare sistema e quindi a promuovere in modo efficace le politiche integrate che si rendono necessarie per sostenere lo sviluppo del territorio (Stiglitz e Greenwald, 2018).

È altrettanto evidente come alle risorse tecnologiche si debbano collegare modelli organizzativi e gestionali innovativi ed adatti alla messa in rete dei servizi, intese interistituzionali idonee alla messa in rete delle funzioni ed interventi di formazione e rafforzamento del personale in grado di migliorare qualitativamente e quantitativamente la dotazione dei servizi per l'impiego e dei soggetti della rete regionale del lavoro.

Se consideriamo le principali misure nazionali e regionali (in primo luogo il reddito di cittadinanza e le misure regionali per l'inserimento dei disoccupati in condizione di maggiore difficoltà) appare evidente come in assenza di efficienti reti di servizio e di funzioni e di un efficace governo dello snodo tra le reti appare difficile sostenere la domanda delle imprese e la crescita occupazionale ed al tempo stesso fare inclusione sociale. Inoltre è evidente come sotto il profilo istituzionale la Regione sia il soggetto chiamato a svolgere la funzione di snodo politico tra le reti delle funzioni e quella dei servizi, mentre il centro per l'impiego (intendendo la struttura regionale a cui risponde come ufficio territoriale ai sensi del d.lgs. n. 150/2015) è il soggetto chiamato ad agire come snodo per garantire una efficace azione per le politiche del lavoro nel governo dei servizi.

Va in ogni caso considerata come determinante la gestione di un processo di definizione di standard e servizi omogenei a livello regionale, in grado di predisporre un sistema che tenga

conto dei diversi bacini per l'impiego, che si aggregano a livello provinciale o territoriale. In questo senso per consentire la gestione e costruzione del sistema regionale di rete del lavoro è necessario, soprattutto nei centri per l'impiego, tener conto delle specificità dell'economia locale, ma adeguare a livello regionale gli standard di servizio (Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro, 2018).

#### **4. Lo standard nazionale per la presa in carico integrata ed il relativo LEP**

ANPAL e Ministero del Lavoro, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 18 del d.lgs. n. 150/2015, hanno condiviso con le regioni il testo dei livelli essenziali delle prestazioni che i servizi per il lavoro devono garantire nell'ambito delle reti territoriali. Ad oggi il processo di rafforzamento in corso dei servizi per l'impiego non vincola le regioni all'adozione di modelli organizzativi rigidi dei servizi per l'impiego, sia a livello orizzontale (nel rapporto tra Settore Lavoro della Regione, Agenzia regionale e soggetti della rete regionale del mercato del lavoro) che verticale (le funzioni dei centri per l'impiego). Tuttavia l'evoluzione del ruolo dei centri per l'impiego e della necessità di promuovere sistemi integrati e a rete sul territorio ha portato le Regioni ed ANPAL a condividere alcune indicazioni, che costituiscono riferimenti utili nella riorganizzazione dei centri per l'impiego in un'ottica di promozione delle politiche integrate e di governo della rete territoriale (ANPAL, 2018).

In particolare il documento ANPAL condiviso con le regioni per la strategia per l'inserimento dei disoccupati di lunga durata indica la prospettiva del centro per l'impiego come Punto Unico di contatto. Va segnalato quanto emerge dal documento, che determina conseguenti interventi di riorganizzazione presso i CPI.

L'esperienza maturata negli ultimi anni, sia a livello nazionale che territoriale, sulle misure di inclusione sociale per i soggetti svantaggiati dimostrano l'importanza della presa in carico integrata tramite un Punto Unico per l'accesso alla rete dei servizi territoriali. Infatti, il Punto Unico garantisce maggiori informazioni all'utenza, semplificando le procedure per l'accesso ai servizi disponibili. La creazione di Punti Unici di contatto ed accesso

è fondamentale per agevolare l'interlocuzione del disoccupato con il servizio pubblico, favorendo il coordinamento interistituzionale e la cooperazione tra attori operanti in un sistema integrato, che veda l'esercizio qualificato del ruolo di regia dei servizi per l'impiego. Questi ultimi svolgono, infatti, un ruolo di connessione tra contesto produttivo, mercato del lavoro, sistema della formazione, servizi sociali, realtà del mondo associativo ampiamente inteso. Data la specificità del target dei disoccupati di lungo periodo, è particolarmente importante prevedere una strategia di intervento congiunta tra servizi per il lavoro, sistema della formazione professionale e dell'istruzione degli adulti, nell'ottica dell'apprendimento permanente e della convalida degli apprendimenti formali, informali e non formali, dell'attestazione di titoli e competenze, rispetto alla loro spendibilità nel mercato del lavoro. **I CPI forniranno informazioni e accesso diretto alle opportunità di lavoro e di esperienza di lavoro, al sistema della formazione professionale e dell'istruzione per adulti, ai servizi di attestazione – e, ove possibile, di certificazione – delle competenze acquisite in contesti informali e non formali. Per le persone che non fruiscono di strumenti di sostegno del reddito i CPI forniranno informazioni sul reddito di inclusione (ReI), mettendo direttamente l'utente in contatto con gli uffici competenti. Tenuto conto della specificità territoriale e della necessaria gradualità, le Regioni e Province autonome renderanno inoltre disponibili presso i CPI informazioni sui servizi che possano agevolare la conciliazione tra vita e lavoro (quali servizi di cura dell'infanzia e delle persone non autosufficienti), sui servizi di supporto abitativo, sulle agevolazioni relative al trasporto pubblico e sui servizi socio-sanitari (ANPAL, 2018, p. 10).**

Queste indicazioni, aggiornate con l'istituzione del Reddito di cittadinanza e quindi specificate, rendono più chiaro il posizionamento nel modello organizzativo di ogni centro per l'impiego di quanto previsto dal documento dei Lep concordato tra Stato e Regioni nel 2018 e che prevede una funzione integrata tra lavoro e sociale che aiuta la presa in carico dei soggetti con maggiore difficoltà, oggi in buona parte beneficiari di reddito di cittadinanza, ma anche di altre politiche attive, come nel caso dei disoccupati di lunga durata o dei lavoratori espulsi da licenziamenti collettivi. Si tratta del LEP di cui alla lettera N, che prevede i criteri per la presa in carico integrata dei soggetti in condizione di vulnerabilità.

Le attività previste dal servizio sono:

- individuazione del fabbisogno informativo/orientativo del destinatario
- analisi-valutazione approfondita del profilo di fragilità delle persone
- attivazione/partecipazione ai lavori dell'equipe multi professionale



- contributo all'elaborazione, in integrazione con gli altri componenti dell'equipe multi-professionale, del programma personalizzato comprendente misure di politica attiva del lavoro (Patto di Servizio)/sociale e/o sanitario
- trattamento e registrazione dati nel sistema informativo unitario.

Il servizio effettua una rilevazione e valutazione delle caratteristiche di fragilità e viene costruito un programma personalizzato di intervento comprendente azioni finalizzate a contrastare le diverse fragilità/vulnerabilità di cui la persona è portatrice. Il programma personalizzato può inserirsi in un piano di interventi rivolti all'insieme del nucleo familiare.

Il patto di attivazione determina quindi la definizione di un programma personalizzato sottoscritto dalla persona comprendente misure del lavoro, sociali e/o sanitarie e come risultato auspicato una persona attivata e accompagnata nella costruzione di un programma personalizzato multi-azione finalizzato a superare le diverse condizioni di fragilità che la allontanano dal lavoro e dall'inclusione sociale. Non bisogna in questo senso sottovalutare l'intervento formativo, in quanto il "re-skilling", l'aggiornamento delle competenze, costituisce un intervento che si rende necessario per molti disoccupati e per la maggioranza di chi è beneficiaria di interventi di politica attiva rafforzata o di reddito di cittadinanza (Benini, 2019).

È evidente che il posizionamento del CPI come Punto Unico di contatto implica che alla dotazione necessaria di personale si colleghi la presenza di un sistema informativo integrato che, oltre ai gestire i dati amministrativi in connessione con INPS ed ANPAL, possa costituire da "cruscotto" per la gestione delle politiche attive e per tracciare l'evoluzione e l'esito degli interventi di attivazione al lavoro definiti nei PAI regionali e nei patti previsti dalle politiche nazionali e gestiti con la collaborazione degli enti formativi e dei servizi per il lavoro accreditati. Il processo di messa a sistema delle banche dati e dei sistemi informativi nazionale va quindi accompagnato da un processo di adeguamento ed implementazione del Sistema informativo regionale, che appare determinante, soprattutto per gli aspetti relativi al "re-skilling" ed alla gestione degli interventi per la formazione ed occupabilità e per quanto riguarda la rilevazione e la mappatura della domanda delle imprese (CNOS-FAP, 2019).

Si tratta di una prospettiva ed una indicazione importante in quanto la maggioranza dei

disoccupati italiani, non solo dei beneficiari del reddito di cittadinanza, devono necessariamente essere avviati ad una azione di recupero dell'occupabilità per poter avere piena cittadinanza sociale e rientrare nel mercato del lavoro.

## **5. Conclusioni**

La promozione su tutto il territorio nazionale di livelli essenziali delle prestazioni per l'inclusione sociale e del lavoro costituisce un'indicazione importante, che si definisce come intervento di livello costituzionale. La debolezza delle infrastrutture sociali e del mercato del lavoro italiano, nonostante il rafforzamento in corso e lo stesso intento del legislatore, non appare in grado di garantire i livelli essenziali previsti dalla legge e soprattutto di assicurare politiche attive adeguate a contrastare la disoccupazione e ad avere un adeguato impatto per l'inclusione sociale. Appare utile intervenire non solo sulle risorse umane e tecnologiche disponibili, ma anche su una governance di riferimento in grado di sostenere un coordinamento tra lo Stato e le Regioni più efficace sia nella capacità di spesa che nella promozione delle azioni territoriali.

## **Bibliografia**

- ANPAL (2018). *Strategia italiana per l'integrazione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (raccomandazione 2016/C 67/01 del 16.02.2016)*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.anpal.gov.it/documents/20126/42513/Strategia-delibera44.pdf> (22/12/2019).
- Benini R. (2014). *Nella tela del ragno. Perché in Italia non c'è lavoro e come si può fare per crearlo*. Roma: Donzelli.
- Benini R. (2018). *Mutamenti sociali e inclusione attiva*. Roma: Eurilink.
- Benini R. (2019). *Fare sviluppo. Welfare e politiche del lavoro per far crescere l'economia*.

Roma: Eurilink.

Benini R., Sorcioni M. (2016). *Il fattore umano. Perché è il lavoro che fa l'economia e non il contrario*. Roma: Donzelli.

CNOS-FAP, a cura di (2019). *Politiche della formazione professionale e del lavoro*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.

De Blasio G. (2018). *Le dinamiche del mercato del lavoro nelle province italiane*. Roma: Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2018/Festival/Report\\_Italia\\_2018.pdf](http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2018/Festival/Report_Italia_2018.pdf) (22/12/2019).

Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro (2018). *Dal Welfare al Workfare. Le politiche attive come strumento di contenimento della spesa sociale per disoccupazione*. Roma: Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro. Testo disponibile all'indirizzo web: [http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2018/Osservatorio/Dal\\_Welfare\\_al\\_Workfare.pdf](http://www.consulentidellavoro.it/files/PDF/2018/Osservatorio/Dal_Welfare_al_Workfare.pdf). (22/12/2019).

Stiglitz J.E., Greenwald B.C. (2018). *Creare una società dell'apprendimento*. Torino: Einaudi.