



Politiche attive del lavoro e sistema della formazione professionale

Empoli 18 luglio 2014

Maurizio Serafin

Un dibattito confuso, a volte paradossale

- I CPI Toscani fra i migliori d'Italia o lusso che non ci possiamo permettere?
- Pubblico inefficiente o privato «furbo» e costoso?
- Formazione «per i formatori» o necessaria allo sviluppo?
- Nei CPI gli operatori «non dipendenti della PA» sono precari oppure a tempo indeterminato e professionisti presso altre organizzazioni?
- Occupabilità o occupazione? Flexycurity o Work first? Fragilità del sistema imprenditoriale o Sistema Duale?
- Processo o risultato? Sistemi universalistici o dotali?

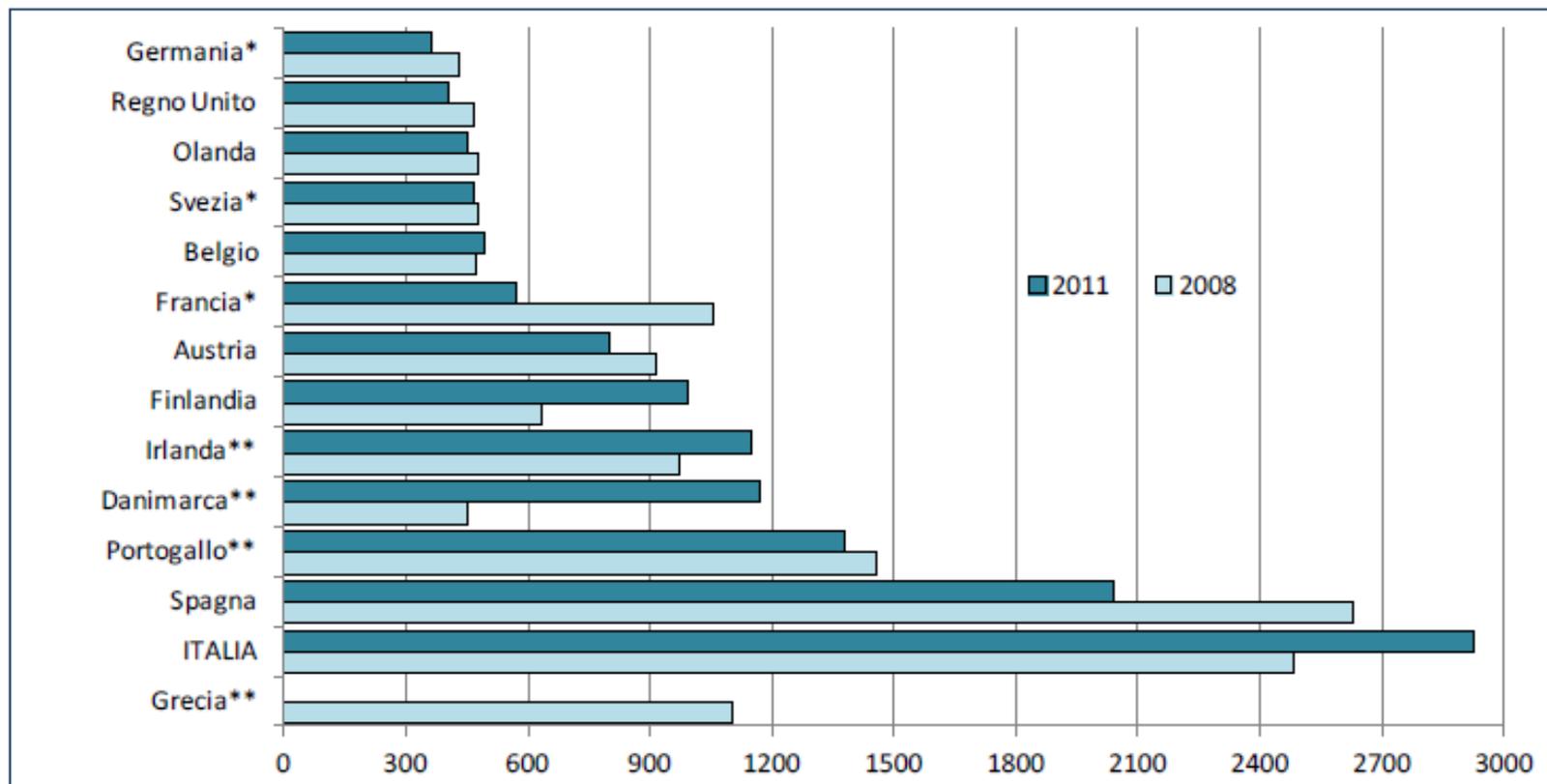
Un quadro difficile...

● Le criticità di contesto

- Le limitate risorse investite nei SPI e in generale nel capitale umano (in controtendenze col resto d'Europa)
- Peggioramento generalizzato dei dati sull'occupazione (per qualsiasi target: giovani, over, donne, laureati, ...)
- Transizionalità e opacità del mercato del lavoro
- Il deteriorarsi della qualità dell'occupazione
- Crisi dei sistemi di istruzione e formazione a carattere formale
- L'eterogeneità territoriale
- Il faticoso e discontinuo passaggio alla nuova programmazione comunitaria

Risorse scarse e in diminuzione (i soli in EU)

FIGURA - POPOLAZIONE ATTIVA IN RAPPORTO AL NUMERO DI OPERATORI DEGLI SPI, ANNI 2008 E 2011



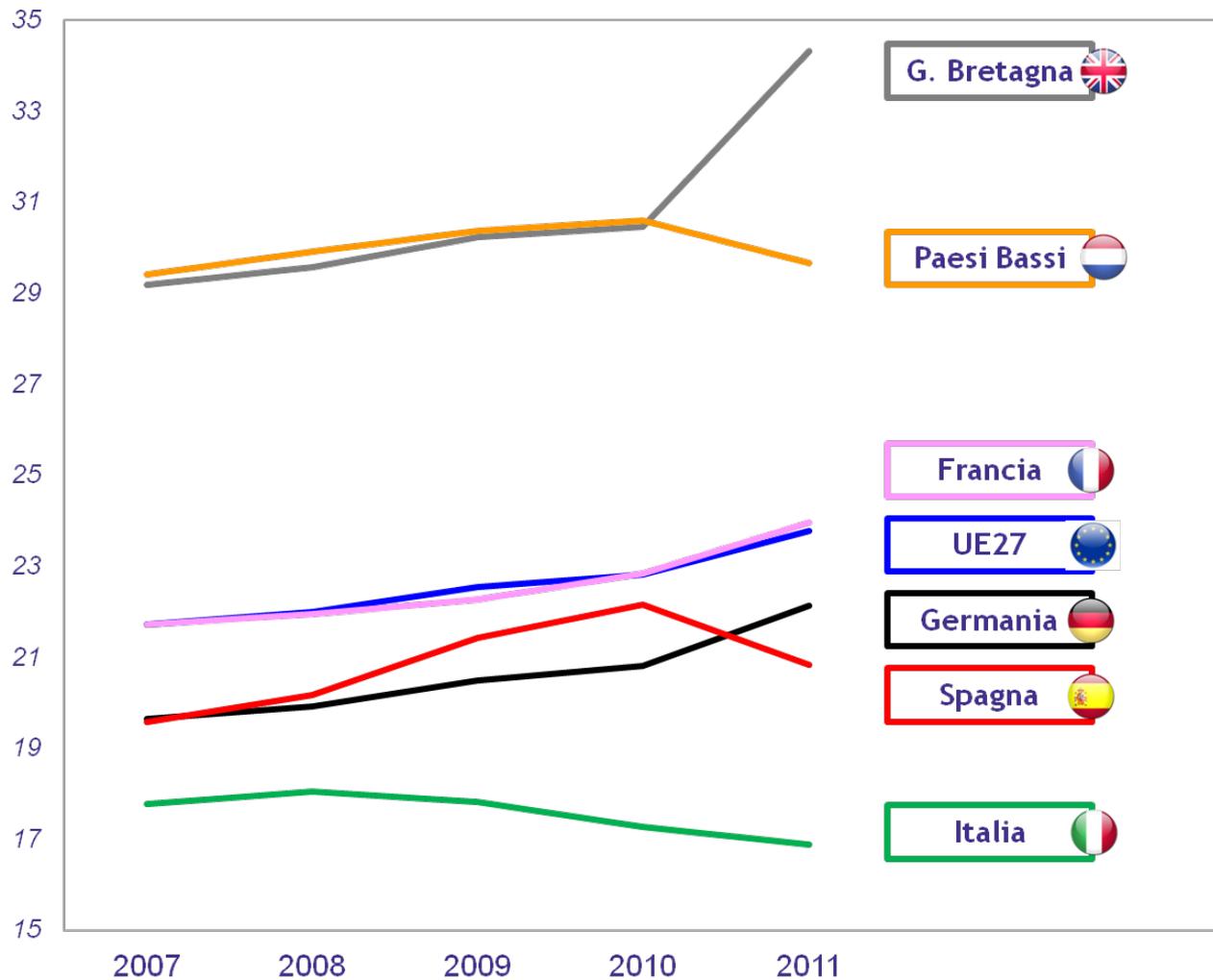
*I DATI SULLO STAFF DEL 2008 SI RIFERISCONO AL 2007

**I DATI SULLO STAFF DEL 2008 SI RIFERISCONO AL 2006

FONTE: ELABORAZIONE ISFOL SU DATI PES MONITOR, AUDIZIONE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI DI ITALIA LAVORO 2013, ISFOL-MONITORAGGIO SPI 2006 E 2010, DB-EUROSTAT

La qualità dell'occupazione

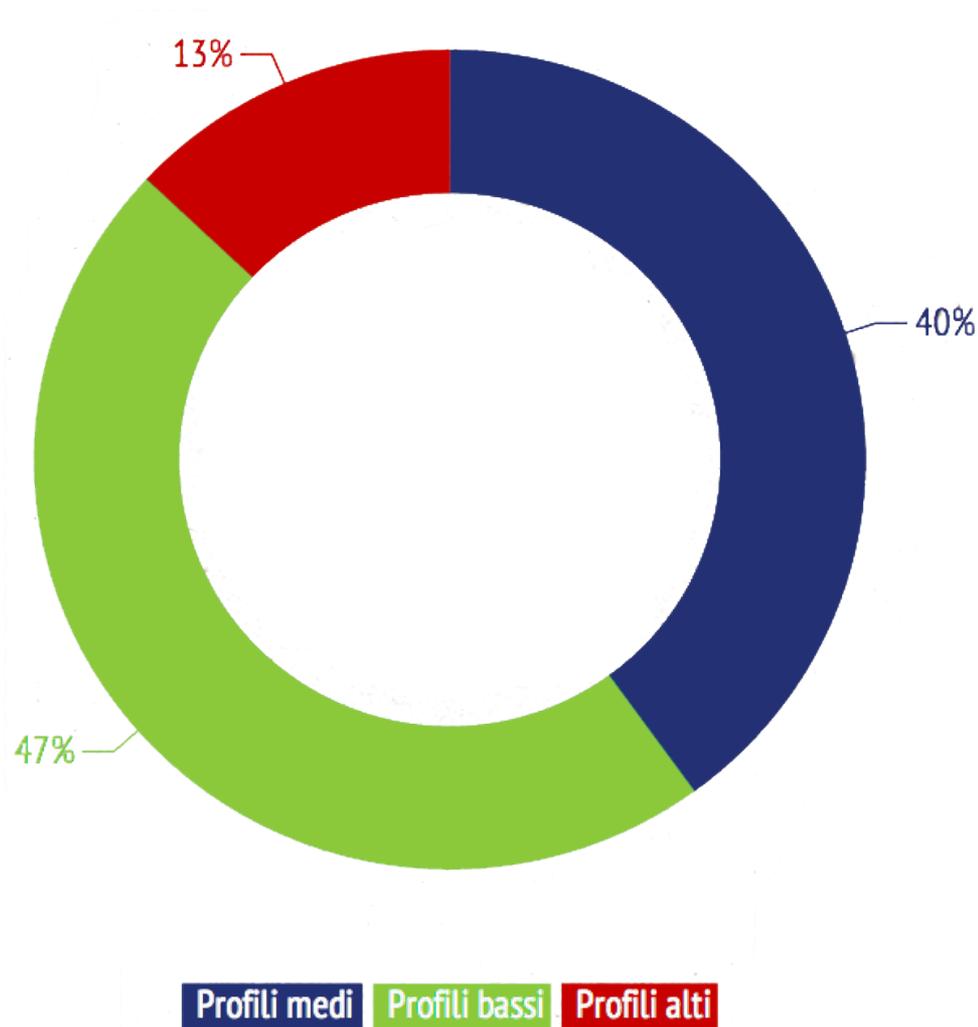
valori percentuali



Fonte: elaboraz
su dati Eurostat
Classific. Isco 88 1, 2

Fonte: Eurostat 2011 - Occupati nelle professioni ad elevata specializzazione

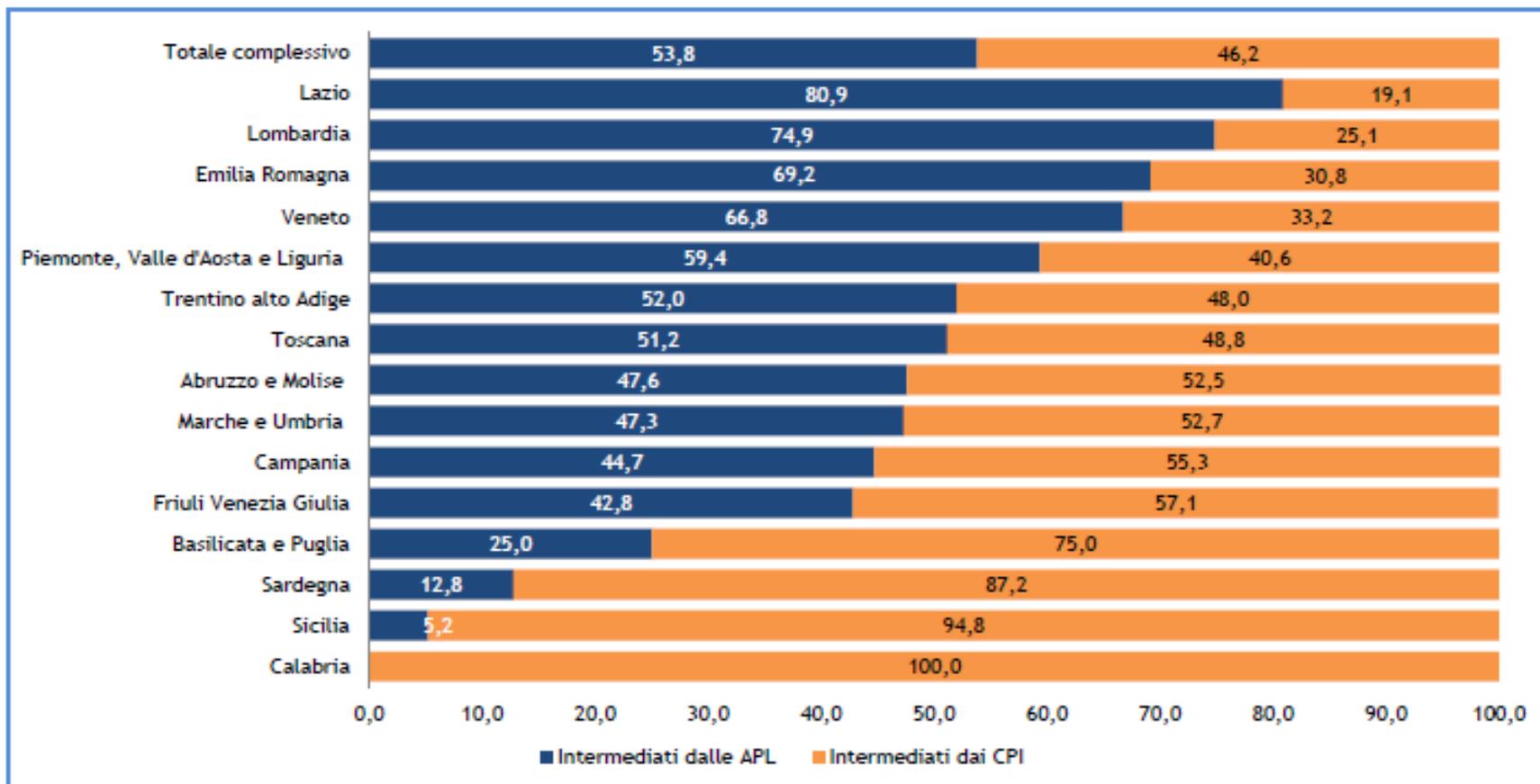
La qualità dell'occupazione: conferme da GG



Fonte: elaborazione dati ADAPT - Distribuzione 2765 offerte di lavoro Garanzia Giovani per profilo

L'eterogeneità territoriale: l'es. del ruolo del pubblico e del privato nell'intermediazione

Figura – Occupati che hanno trovato lavoro nel 2012 intermediati dalle Agenzia interinali o altra struttura di intermediazione (pubblica o privata) diversa da un Centro pubblico per l'impiego (esclusi i lavoratori interinali) e lavoratori intermediati da un CPI. Valori assoluti e percentuali per regione. Media 2012



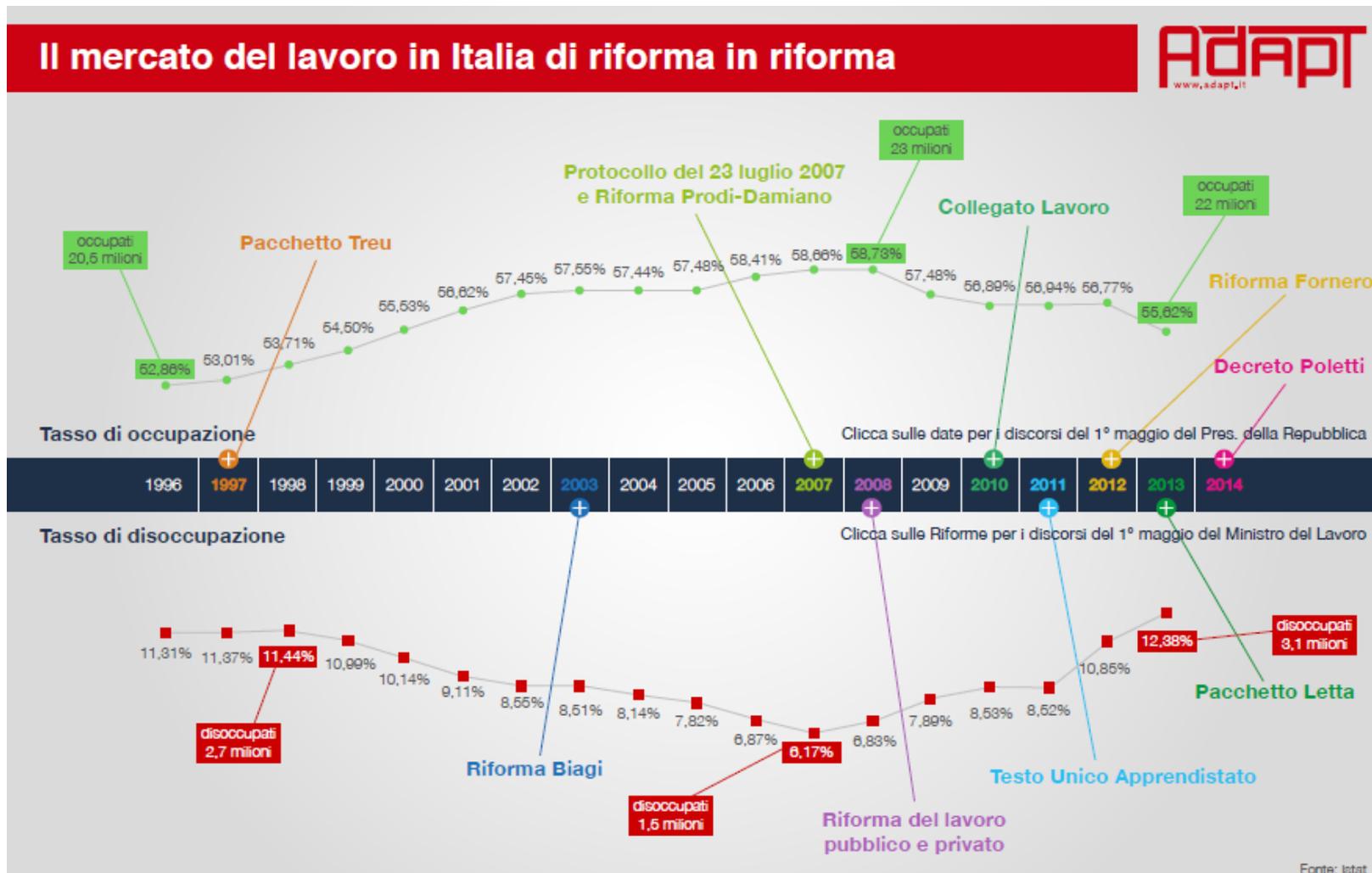
Fonte: elaborazione su micro dati RCFL media 2012

Notare anche situazioni solo apparentemente simili per dati

Un quadro difficile...

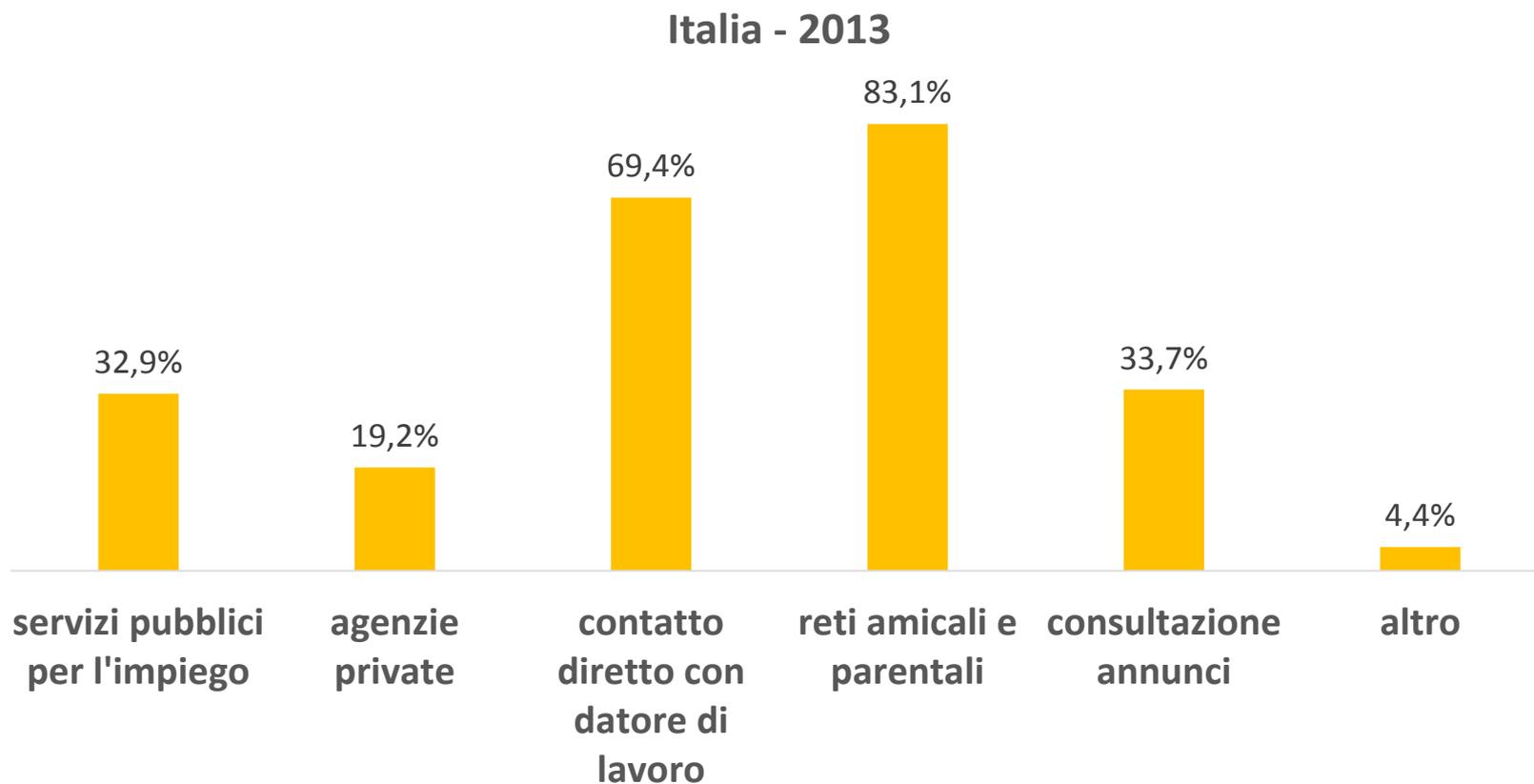
- **Un mainstreaming che non aiuta**
 - L'urgenza e l'ansia di cambiamento
 - L'enfasi sulla regolazione taumaturgica del mercato del lavoro
 - La sfiducia nella cura del capitale umano (riduzione risorse) e la ricerca del risultato di breve periodo (politiche *work first*)
 - La debolezza della politica e delle politiche
 - il fallimento delle riforme bipartisan dei sistemi
 - contemporanea crisi dei centralismi e dei localismi
 - Il problema dell'opportunismo e la debolezza dei sistemi di monitoraggio e di valutazione

La taumaturgia della regolazione



La taumaturgia della regolazione

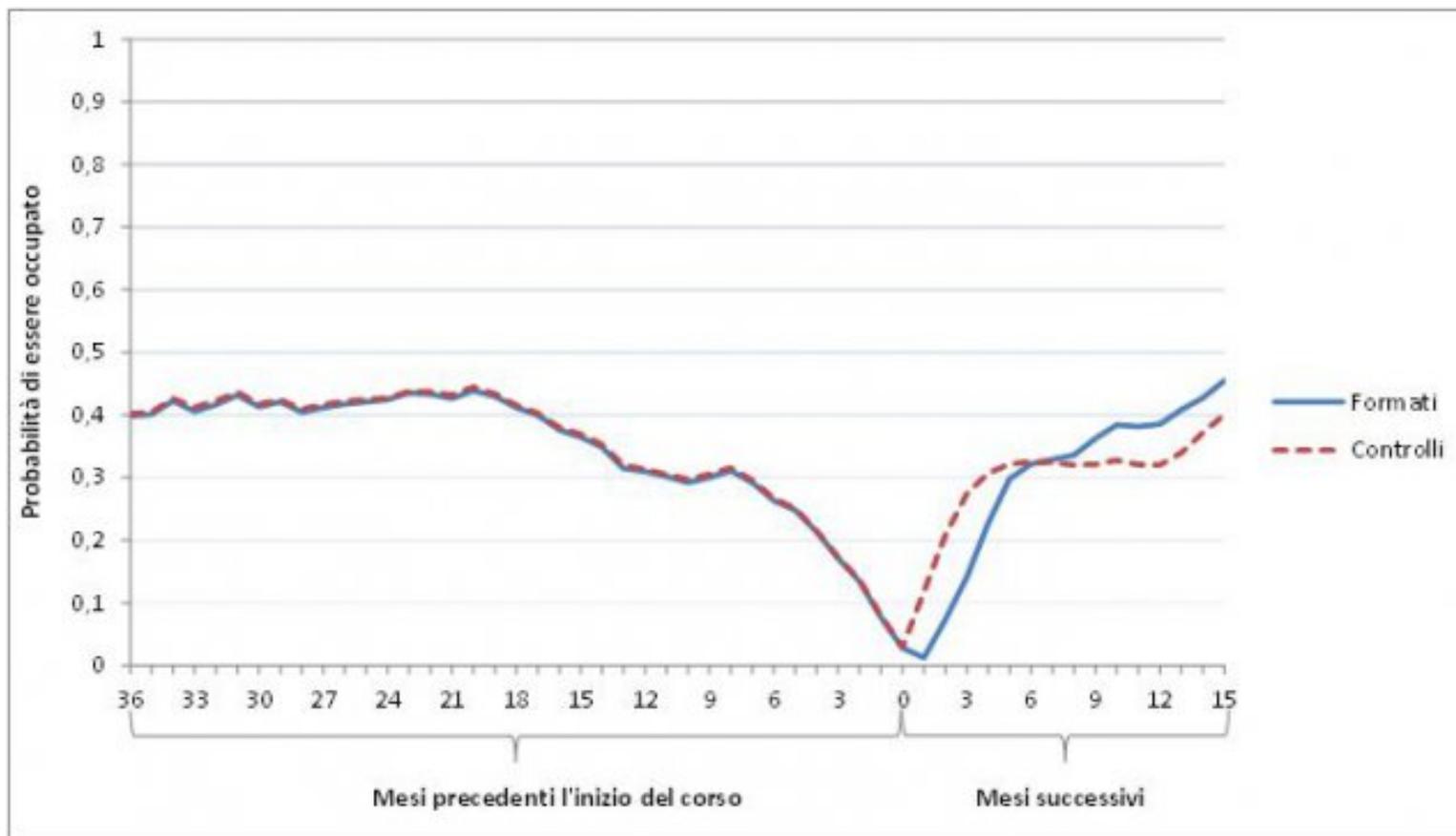
Le modalità di ricerca del lavoro in Italia



Fonte: Eurostat

La sfiducia nel capitale umano

Il pregiudizio ingiustificato nei confronti della formazione professionale. Se fatta bene funziona ed è utile



Tassi di occupazione dei partecipanti ai corsi e dei controlli nei 36 mesi precedenti l'inizio corso e nei 15 successivi - effetto occupazionale di 64 corsi di formazione di lunga durata (ossia tra i due e i sei mesi) – Provincia Autonoma di TN – Fonte: www.lavoce.info

...complicato da elementi recenti

- L'emergenza «impoverimento» e la necessità di politiche di workfare (coi Comuni)
- La questione giovanile e l'utile laboratorio concertativo «Garanzia Giovani»
- La riforma della PA e l'insistente proposta di modelli competitivi pubblico-privato
- La semplificazione che produce il «vuoto» della governance territoriale
- Le risorse sempre più scarse e la cesura della programmazione comunitaria

Il quadro toscano

● I punti di forza

- Centralità dei servizi per l'impiego a forte presenza di pratiche di sviluppo del capitale umano (modello nord europeo)
 - Modello pubblico a forte presenza del privato (i «curiosi» accreditati)
 - Orientatori con ottimi standard professionali (effetto dell'approccio vocazionale e dei requisiti professionali degli avvisi di gara)
 - Buone prassi organizzative e metodologiche
 - Anticipazione di politiche di attivazione (GiovaniSI antesignano di GG)
- Una formazione professionale leggera e adattiva
- Una rete diffusa nel territorio di punti di accesso ai servizi: CPI, Poli e WLP, più di recente sportelli GiovaniSI
- L'integrazione fra formazione professionale e SPI sperimentata (con risultati alterni) con le politiche attive per i CIGD
- Un sistema regionale delle competenze «avviato»

Il quadro toscano

● Le criticità

- Sistemi demografici e socio-economici disomogenei
- Investimenti in capitale umano condizionati alla presenza di risorse comunitarie
- Una formazione professionale poco consistente, frammentata e burocratizzata
- Un ruolo non sempre chiaro delle parti sociali
- Un sistema scolastico debole con risultati di apprendimento mediocri e tassi di dispersione in crescita
- Una governance da organizzare a fronte della revisione delle competenze delle Province e della prossima città metropolitana
- Eccessiva centralità dei servizi per l'impiego rispetto al sistema dell'orientamento

Alcune novità

● Garanzia Giovani

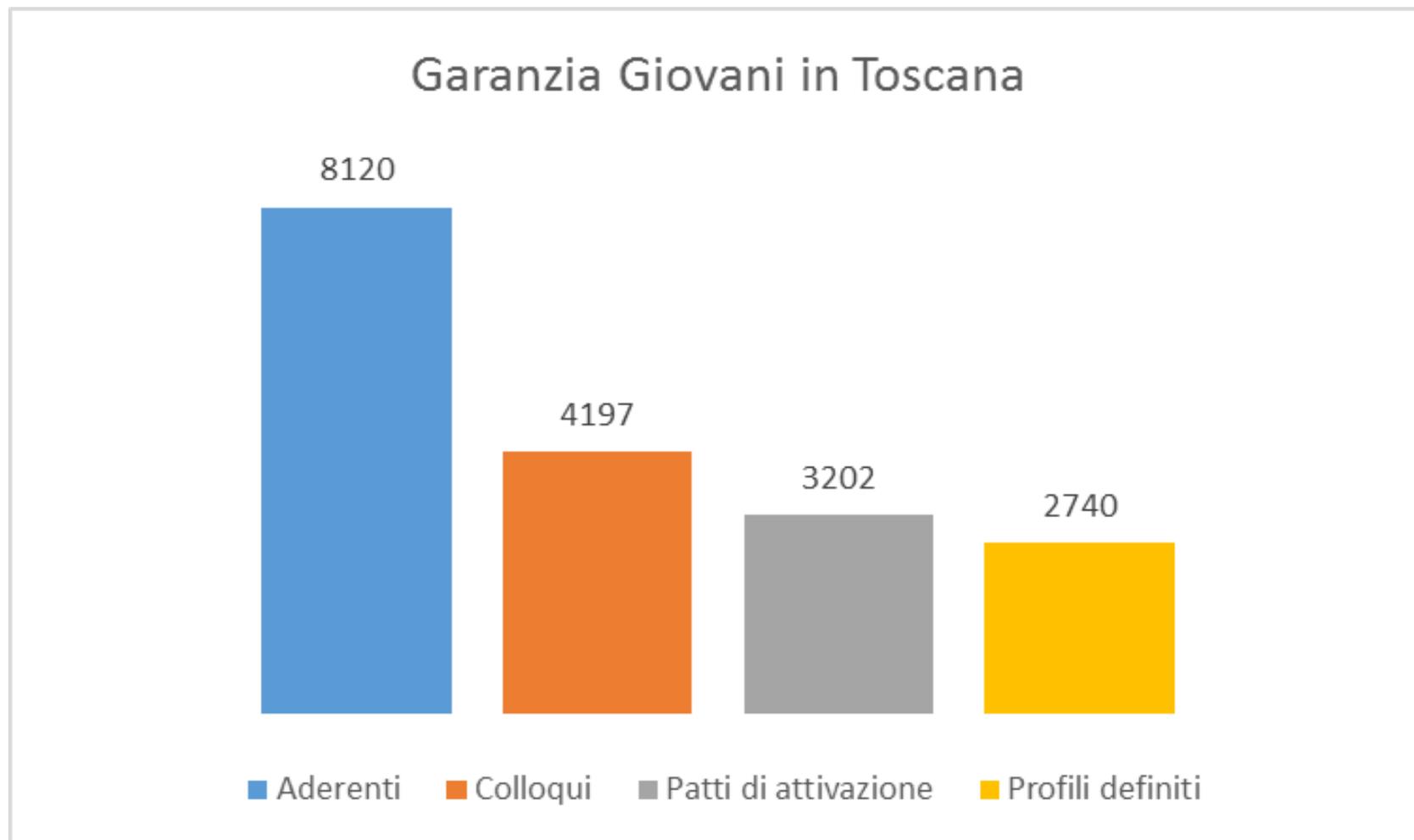
- la conferma della qualità organizzativa e tecnica del sistema toscano dei SPI
- alcuni limiti dell'impianto nazionale
 - approccio ideologico e comunicazione distorta
 - conoscenza limitata del target e modello organizzativo da rivedere (prevedibili assenze agli appuntamenti)
 - approssimazione del profiling (prime prove tecniche)
 - deficit di progettazione del sistema informativo e di monitoraggio
 - costi standard da rivedere
- le divergenze, i laboratori regionali, la struttura di missione: prove di cooperazione multilivello?

● Il fallimento degli incentivi all'occupazione giovanile

- premialità non «mixate» producono spiazzamenti e distorsioni

Garanzia Giovani in Toscana

Avvio in Toscana: 15 maggio 2014!!!



Un quadro complesso di esigenze di sviluppo

● Domanda

- Affrontare crescita quantitativa e di complessità della domanda (condizione lavorativa successione di transizioni fra diversi status)
- Mantenimento di un sistema di relazioni nei territori provinciali
- Non depauperare l'investimento in visibilità (dei CPI)
- Superare i limiti dei sistemi dotati (non universalistici e poco «condizionali») e dell'esercizio dei diritti da parte degli utenti

● Territorio

- La necessità di una governance territoriale di area vasta: i sistemi dell'impiego sono «locali»
- Rispondere in modo flessibile all'eterogeneità di area metropolitana e aree periferiche
- L'esigenza di una condizionalità «perseguibile» localmente in presenza di un welfare opaco

Un quadro complesso di esigenze di sviluppo

● Risorse

- Migliori performance con meno risorse
- L'utilizzo efficace dei fondi comunitari
- Distinguere programmazione, gestione e valutazione
- Il controllo e il suo livello territoriale e modalità di esercizio in relazione alla sburocratizzazione

● Organizzazione

- Le difficoltà insiste nella riduzione del perimetro della PA
- Mantenere i servizi ben collocati geograficamente
- Valorizzare l'elevata qualificazione degli operatori
- Preservare il patrimonio informativo «informale»
- Migliorare profiling e presa in carico (condizionalità)

Alcune questioni preliminari

- Integrare politiche work first e investimento in capitale umano fra breve e lungo periodo
- Sul rapporto pubblico/privato
 - La necessità di una presenza pubblica
 - La dubbia perseguibilità di un modello concorrenziale (il fascino e le perplessità sul modello lombardo)
 - L'esigenza di valutare efficacemente la premialità al risultato (i rischi dell'accaparramento e degli opportunismi)
 - La confusione dei ruoli di accreditati/autorizzati/soggetti che intermediano (e somministrano)
- Sulla governance territoriale
 - Il fallimento dell'istanza centralistica e (in media) di quella federale
 - L'indispensabile governance cooperativa multilivello fra attori istituzionali e fra pubblico e privato

Cooperazione e specializzazione funzionale: una recente indagine torinese

Fonte: http://www.provincia.torino.gov.it/sportello-lavoro/file-storage/download/pdf/oml/Non_chiamatelo_collocamento_abstract.pdf

Tab. 1 - DEFINIZIONE DEL GRUPPO DI ANALISI	Utente CPI	NON utente CPI
Cessati tra il 16-10-2011 e il 15-10-2012 (esclusi i cessati per pensionamento o decesso)	94.783	96.770
Cessati il cui ultimo rapporto sia durato almeno 6 mesi...	53.888	59.473
...e che siano rimasti disoccupati almeno 1 mese	39.590	37.359
Esclusione dei lavoratori disabili e dei mobiliferi	23.534	35.323

Elaborazione a cura dell'OPML su banca dati SILP

Cooperazione e specializzazione funzionale: una recente indagine torinese

Ai CPI si rivolgono i target più deboli

Tab. 2 - CARATTERISTICHE ANAGRAFICHE	Utente CPI		NON utente CPI	
Totale	23.534	100%	35.323	100%
Donne	13.746	58%	18.735	53%
Uomini	9.788	42%	16.588	47%
Under 25	4.451	19%	4.553	13%
25-49 anni	16.283	69%	23.215	66%
50 anni e oltre	2.800	12%	7.555	21%
Italiani	15.873	67%	26.957	76%
Stranieri	7.661	33%	8.366	24%
Nessun titolo	535	2%	609	4%
Licenza elementare	561	3%	611	4%
Licenza media oppure obbligo	9.201	41%	5.643	39%
Istruzione professionale	1.633	7%	472	3%
Diploma	7.336	33%	4.658	33%
Diploma universitario	353	2%	74	1%
Diploma extra-universitario	102	0%	158	1%
Laurea (primo e secondo livello)	2.503	11%	2.077	15%
Corsi post-laurea	47	0%	15	0%
Dato mancante*	1.263	5%	21.006	59%

Elaborazione a cura dell'OPML su banca dati SILP

Cooperazione e specializzazione funzionale: una recente indagine torinese

Dopo 12 mesi risultati alterni

Tab. 3 - FOLLOW-UP A 12 MESI	Utente CPI	NON utente CPI
Totale	23.534	35.323
Lavoratori avviati (per i quali si è registrato almeno un avviamento)	12.567	14.229
Incidenza sul totale	53,4%	40,3%
VoLA (Volume di Lavoro Attivato in giorni solari)	5.278.909	7.788.938
VoLA per lavoratore avviato	420	547
Lavoratori con un avviamento di almeno 6 mesi di durata	6.525	9.509
Incidenza sui lavoratori avviati	51,9%	66,8%
Lavoratori avviati a tempo indeterminato subordinato	1.460	2.473
Incidenza sui lavoratori avviati	11,6%	17,4%

Elaborazione a cura dell'OPML su banca dati SILP

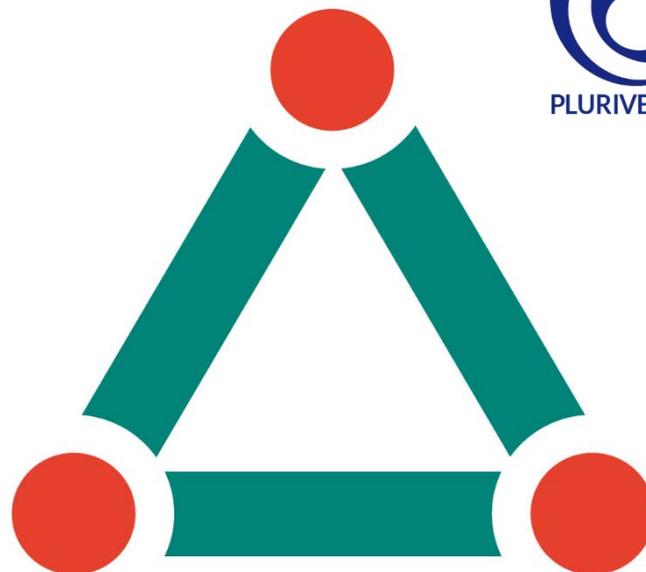
Cooperazione e specializzazione funzionale: una recente indagine torinese

La transizionalità del mercato del lavoro e la
difficile attribuzione del risultato delle politiche

Tab. 4 - TIPOLOGIA CONTRATTUALE DEL PRIMO AVVIAMENTO SUCCESSIVO ALLA CESSAZIONE	NON utente CPI		Utente CPI	
Tempo indeterminato subordinato	2.173	15%	1.125	9%
Altri contratti a tempo indeterminato	1.197	8%	1.571	13%
Apprendistato	606	4%	658	5%
Tempo determinato subordinato	5.725	40%	4.838	38%
Lavoro parasubordinato	2.403	17%	821	7%
Somministrazione	651	5%	2.132	17%
Altri contratti a tempo determinato	1.474	10%	1.422	11%
Totale	14.229	100%	12.567	100%

Elaborazione a cura dell'OPML su banca dati SILP

SL e gli accreditati toscani



Un giudizio di sintesi sul funzionamento dei SPI in Toscana

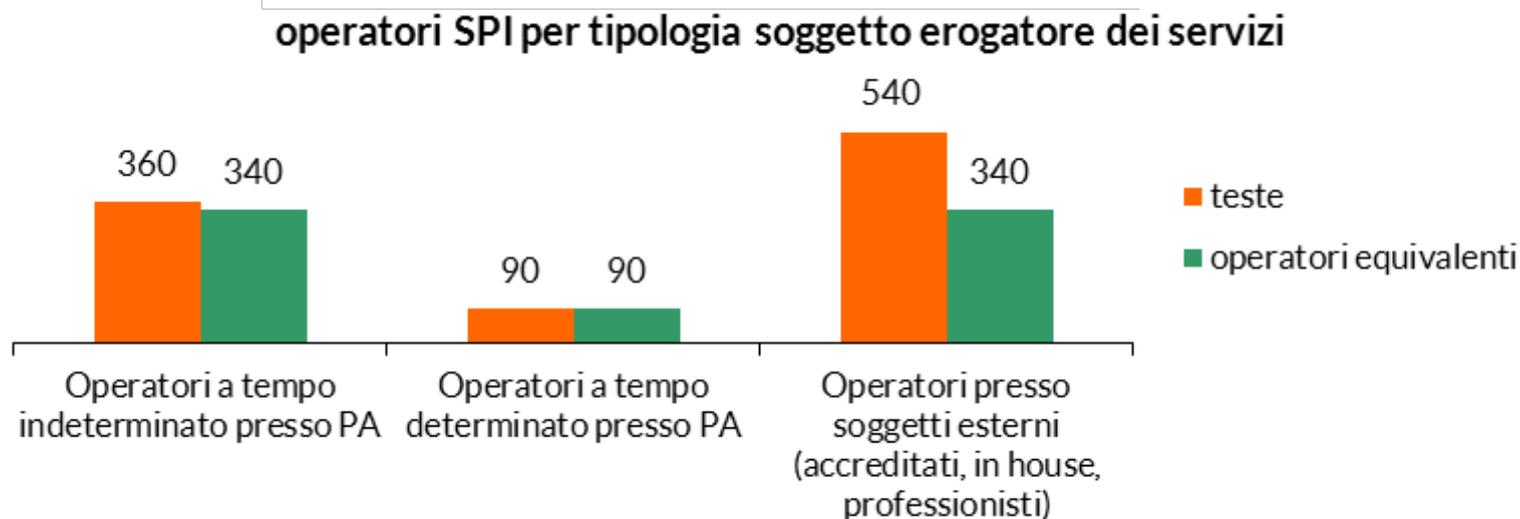
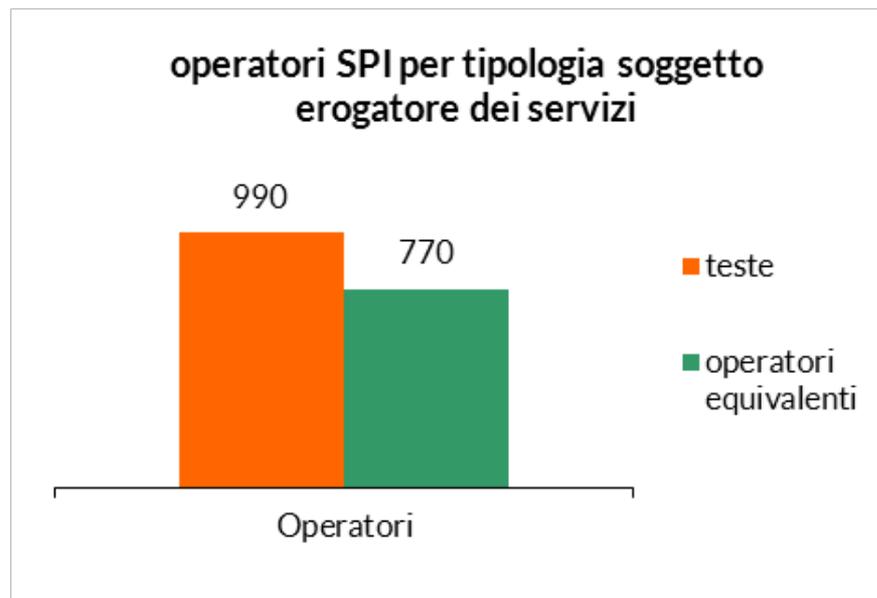
● Le ragioni dei buoni risultati

- le tempestività dell'intervento e il forte investimento iniziale sul modello di governance pubblica territoriale (di area vasta) dei servizi
- IDOL e (parzialmente) il Masterplan
- l'organizzazione territoriale flessibile e la valorizzazione delle competenze locali: il territorio "responsabile"
- l'approccio "vocazionale" ai servizi: motivazione e deontologia degli operatori (pubblici e privati)
- l'accreditamento "confermativo" e gli originali e vari equilibri fra soggetto pubblico e privati (il laboratorio organizzativo toscano)

● I vincoli

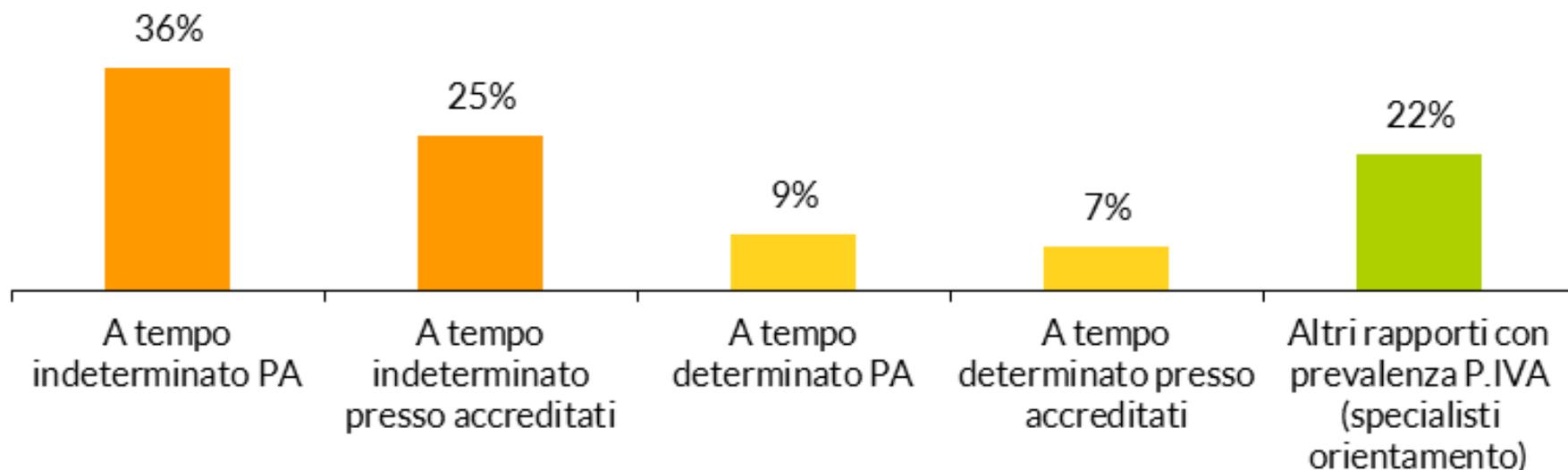
- l'impossibile esercizio della condizionalità (il workfare opaco)
- l'inarrestabile «stratificazione» normativa
- il localismo e l'eccesso di delega - SL costituisce un tentativo di superamento

Il quadro numerico degli operatori «pubblici» e «privati» dei CPI della Toscana



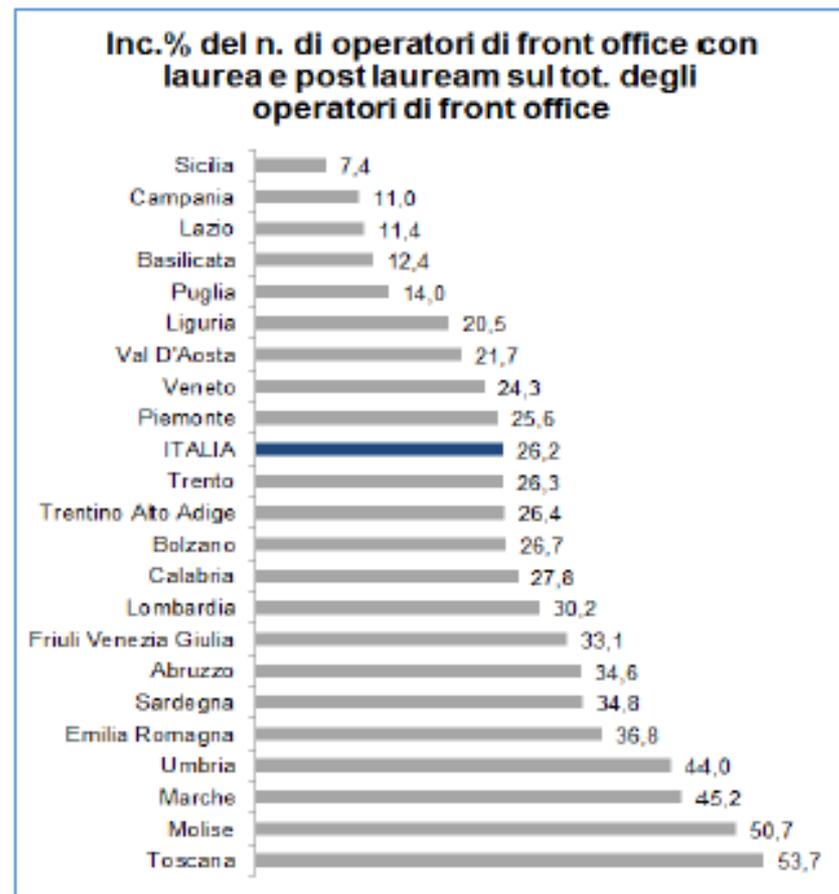
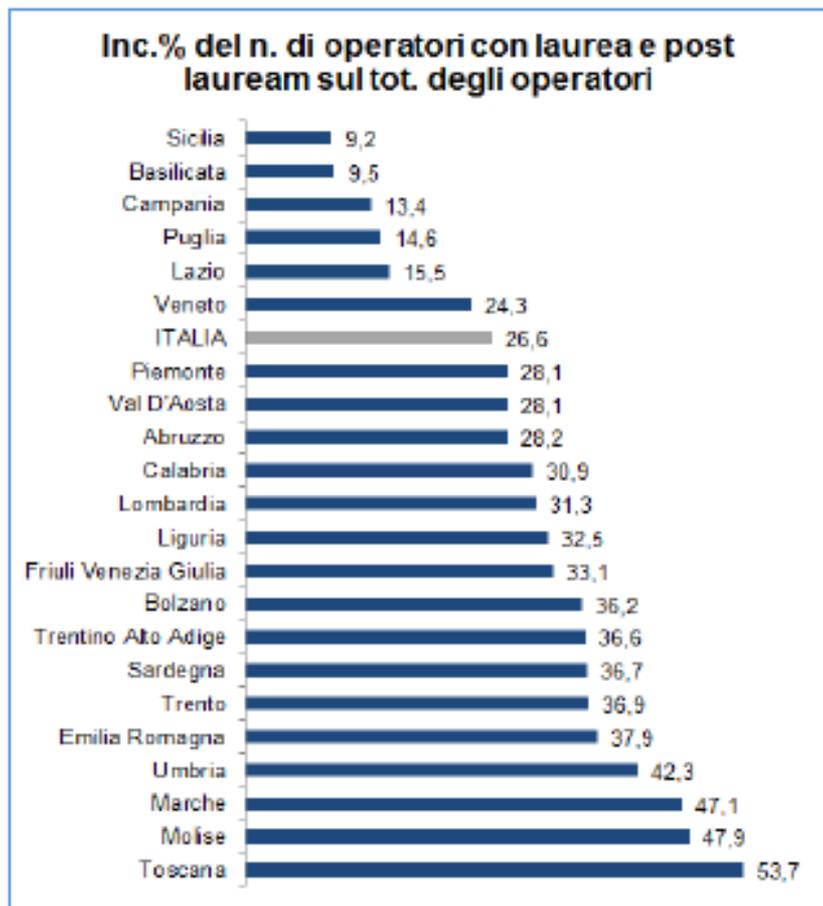
Gli operatori dei CPI toscani: fra lavoro pubblico e attività libero professionale

operatori SPI - tipologia rapporti di lavoro



Gli operatori dei CPI toscani: elevata scolarizzazione (e qualificazione)

Figura - Operatori dei SPI con laurea e post lauream per regione (incidenza percentuale). Anno 2012



Fonte: Indagine sui Servizi per l'impiego – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Alcune buone prassi toscane coerenti con le politiche per l'occupabilità

- Accounting servizi imprese
- ICT e orientamento
- Libretto formativo e processi di individuazione e sperimentali di validazione
- Orientamento specialistico e ILA
- Politiche di genere per l'occupabilità femminile
- Tirocini di qualità
- Tutoring drop out e NEET e integrazione con Giovanisi
- Tutoring «orientativo» TRIO per la scelta formativa e la riduzione del digital divide

Il ruolo possibile degli accreditati

- **Finalità: servizi territoriali equilibrati**
 - Basati sui punti di forza del pubblico e del privato
 - In relazione alle rispettive logiche di azione organizzativa
 - Adeguati alle caratteristiche specifiche dei contesti locali
- **Perché gli accreditati in rete**
 - Condivisione della vision «pubblica»
 - Capacità di sviluppo dei servizi (standardizzazione e diffusione buone prassi)
 - La valorizzare del capitale umano (gli operatori), organizzativo e sociale (il sistema di relazioni)
 - Supporto al riassetto della governance territoriale

Il consolidamento della cooperazione pubblico-privati accreditati

- Il mantenimento del perimetro di un sistema «pubblico» universalistico
- Transizione senza traumi in un contesto di profonda crisi occupazionale
- Mantenimento patrimonio informativo informale territoriale nella fase di transizione
- Risposta qualificata, flessibile e non burocratica alla transizionalità e variabilità della domanda in un continuum fra lavoro “quasi-pubblico” e attività libero professionale
- Il consolidamento del sistema di orientamento regionale

Qualche proposta cantierabile...

- Predisporre e mettere in trasparenza preventivamente sistemi controfattuali di valutazione longitudinale degli interventi e degli esiti occupazionali per le parti a processo e a risultato
- Verifica e revisione degli standard di costo
- Revisione del sistema dell'accREDITamento e apposizione di vincoli e compatibilità rispetto all'autorizzazione e all'esercizio di attività di intermediazione
- (Ri)configurare il sistema di orientamento professionale (integrativo dei CPI)
 - AccredITamento specifico?
 - Standard professionali
 - Sistema regionale di aggiornamento operatori
 - Centri risorse territoriali
- Organizzare il processo di individuazione delle competenze in relazione al sistema dell'orientamento
- Insistere sui dispositivi a domanda individuale «supportati» (ILA)
- Affiancare dispositivi di work experience ai tirocini di qualità

Grazie