



Il caso dei “Centri Integrati per l’Impiego”: le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia ●

Guido Baronio

Manuel Marocco



Indice

1. Il sistema degli ammortizzatori in Italia: l’esigenza di una riforma
2. I tentativi di rafforzare l’integrazione con le politiche attive e la questione istituzionale
3. La circolare Inps n. 136/2006
4. L’integrazione Inps-Cpi quale strumento di *workfare*: primi risultati dell’indagine Isfol
5. Prime conclusioni
6. Riferimenti bibliografici

Autori

Guido Baronio
Ricercatore Isfol

Manuel Marocco
Ricercatore Isfol
Università di Modena e Reggio Emilia

*Il Paper è stato presentato al VI
Convegno internazionale in ricordo
di Marco Biagi, Diritti e tutele nel
nuovo mondo del lavoro. Le ragioni
per lo studio comparato ed
interdisciplinare delle relazioni di
lavoro, Modena 17-19 marzo 2008*

Coordinamento editoriale
Servizio Comunicazione web e multimediale
Isfol

marzo 2008



“L’ammortizzatore sociale è uno strumento straordinario, perché crea una possibilità psicologica, materiale, economica, temporale di lavorare per la persona e per il territorio”. (Cpi di Montecchio)

1. Il sistema degli ammortizzatori in Italia: l’esigenza di una riforma

In Italia il tema della riforma degli ammortizzatori sociali si trascina oramai da tre Legislature, anche con la predisposizione, da parte delle maggioranze che si sono succedute a capo dell’Esecutivo, di testi normativi contenenti ampie deleghe legislative proprio dirette a tale scopo¹. D’altronde, come ha anche rilevato la Fondazione di Dublino di recente², in Italia vi è un “*broad agreement*” tra forze politiche, parti sociali, Governo, altre rilevanti istituzioni, così come tra commentatori e ricercatori, che un tale intervento costituisca una delle più urgenti priorità della agenda politica italiana.

Il sistema in effetti richiederebbe un intervento di razionalizzazione e potenziamento come è intuibile, tra l’altro, dai monitoraggi relativi all’utilizzo degli strumenti di sostegno alla disoccupazione allo stato esistenti. Infatti, i dati relativi ai beneficiari delle politiche passive portano a due considerazioni di massima: la prima riguarda l’incapacità del sistema di raggiungere l’intero insieme dei disoccupati e, in secondo luogo, il diverso livello di protezione concesso ai percettori di sussidio, a seconda della categoria di appartenenza.

Secondo i dati del [Ministero del lavoro e della previdenza sociale](#) (Grafico 1), al netto dei percettori della cassa integrazione guadagni, ancora formalmente occupati, i beneficiari di politiche di sostegno al reddito sono solo poco più del 28% dei disoccupati. Peraltro, il dato non presenta particolari differenze per area territoriale, mantenendosi tra valori che oscillano tra il 24,6% delle aree centrali e il 39% delle regioni dell’Italia nord-orientale (in ragione sia dei bassi tassi di disoccupazione, che del ricorso relativamente elevato al trattamento di disoccupazione ordinaria e agricola).

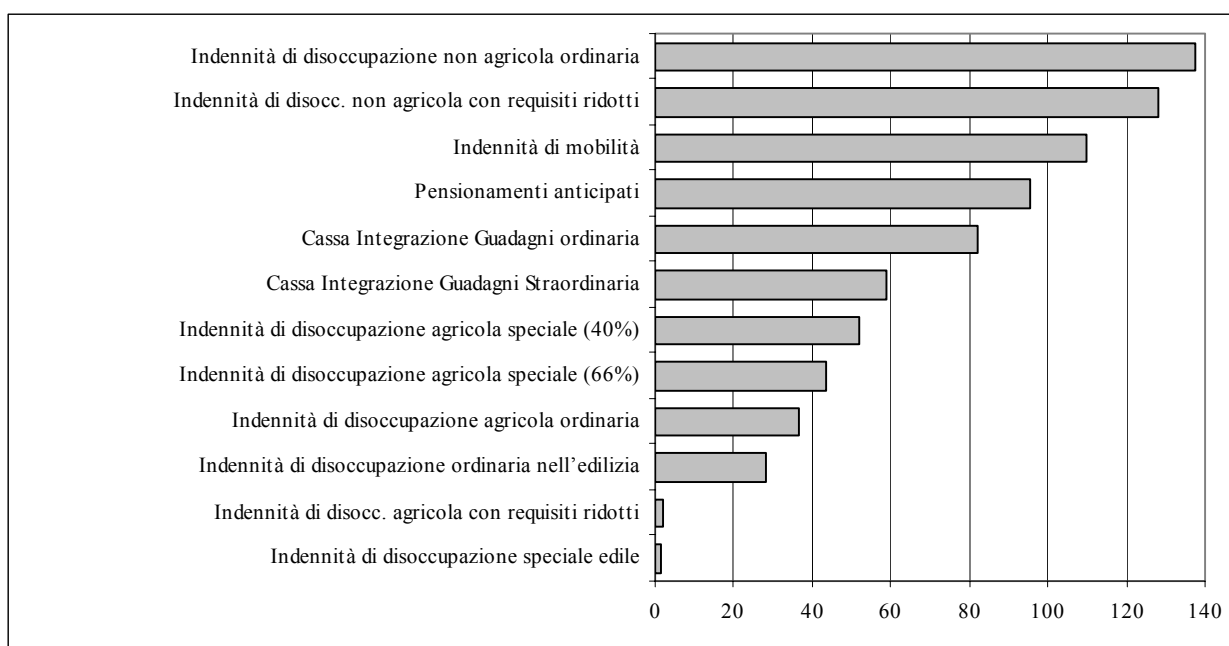
In altre parole, la gran maggioranza dei disoccupati non è garantita da alcun sostegno reddituale alternativo a quello da lavoro e deve necessariamente affrontare in “solitudine” i periodi di disoccupazione. A questo si aggiunga che la parte di lavoratori, spesso giovani, assunti con contratti cosiddetti non *standard* (ad es. contratti di collaborazione coordinata e continuativa anche in modalità a progetto, apprendistato) non sono “coperti” dal sistema vigente.

¹ Ci si riferisce alla legge n. 144/99 e al disegno di legge n. 848bis/2001 e da ultimo alla legge n. 247/2007, i quali - si noti - originavano tutti da Patti sociali, sottoscritti dal Governo con le Parti sociali (rispettivamente i cosiddetti: Patto di Natale del 1998, Patto per l’Italia del 2002 e Protocollo *Welfare* del 2007).

² M. Schaapman, R. Van het Kaar, 2007.



Grafico 1. Beneficiari di politiche di sostegno del reddito (stock medio annuo). Anno 2005, valori in migliaia



Fonte: Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro 2007

D'altro canto, l'esistenza di tale barriera generazionale risulta anche considerando i beneficiari della più generale delle assicurazioni contro la disoccupazione esistenti in Italia e vale a dire l'indennità ordinaria di disoccupazione.

Ebbene, prendendo in considerazione gli ultimi dati amministrativi disponibili, riferiti all'anno 2004 (tab. 1), risulta che solo il 4% di coloro che hanno percepito la disoccupazione ordinaria sono giovani.



Tabella 1. Disoccupazione ordinaria non agricola per fasce di età. Valori assoluti e percentuali - Anno 2004

Età	Numero Beneficiari	
	V.a.	%
<20 anni	216	0.01
20-24 anni	12,384	4.00
Fino a 24 anni	12,6	4.01
25-29	46,949	15.03
Fino a 29 anni	59,549	19.04
30-39 anni	124,7	40.07.00
40-49 anni	79,984	26.01.00
50-54 anni	23,337	7.06
>=55 anni	19,108	6.02
		100.00.0
Totale	306,678	0

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Inps

Si aggiunga che, la stessa indennità di disoccupazione ordinaria, ed ancor di più quella a requisiti ridotti, che da sole raccolgono poco meno della metà degli interventi di politica passiva (al netto della Cassa integrazione ordinaria e straordinaria) sono, per costruzione, tutt’altro che generosi sia dal punto di vista della durata, che del tasso di sostituzione (vedi *infra*).

Si tratta di sostegni fondamentalmente inadeguati a garantire un’entrata sufficiente a sostituire, anche se temporalmente, il reddito da lavoro; ma soprattutto rendono difficilmente coinvolgibile il disoccupato in interventi di politica attiva che si basano su logiche diverse da quelle di *work-first*.

Parallelamente è marcata la distanza di tale forma di sostegno da quella fornita, in primo luogo, dalla Cassa integrazione guadagni³, che offre condizioni di gran lunga migliori dei casi precedenti per durata e congruità del sussidio. Inoltre, molto spesso tali misure hanno superato il loro carattere di temporalità ed eccezionalità, fungendo da anticamera per la mobilità e, in alcuni casi, il prepensionamento.

Proprio la mobilità presenta molti degli aspetti che portano a muovere critiche ai sistemi di sostegno al reddito vigenti in Italia, in quanto, nei fatti, non accompagnati da misure di attivazione o di *time-consuming* (in primo luogo attraverso azioni formative). Si rileva così il “peccato originale” del modello degli ammortizzatori sociali italiano: essere ancora incardinato su un sistema produttivo agricolo e industriale. I cambiamenti sopraggiunti (terziarizzazione, nascita del modello post-fordista, flessibilità) sono, almeno in parte, i motori dell’esigenza di riforma degli strumenti di politica passiva, sentita, come detto, da molti anni non più procrastinabile.

³ In Italia è disciplinato, per alcuni settori produttivi, uno strumento finalizzato alla conservazione dei posti di lavoro in caso di esuberi di manodopera congiunturali e temporanei (Cassa integrazione guadagni). In tal caso, per la durata della crisi aziendale, è disposta la sospensione dei rapporti di lavoro e l’erogazione, in favore dei lavoratori “sospesi”, di un trattamento di integrazione salariale.



2. I tentativi di rafforzare l’integrazione con le politiche attive e la questione istituzionale

Tuttavia, proprio il collegamento con le politiche attive è stato negli ultimi anni al centro di un intenso lavoro normativo. Infatti, un tratto comune agli interventi legislativi approvati da ultimo risiede nell’introduzione di clausole dirette, almeno formalmente, ad irrigidire l’apparato sanzionatorio che regola l’accesso alla misure di politica passiva. In altre parole, quella che secondo tutte le proposte sinora avanzate - anche quelle più recenti⁴ - dovrebbe essere una caratteristica essenziale e imprescindibile del nuovo sistema, e vale a dire l’integrazione delle politiche passive con quelle attive, è già ampiamente riconosciuta nell’ambito del nostro ordinamento (Spattini, Tiraboschi, 2007).

Resta da vedere quanto, alla astrattezza della prescrizione normativa, corrisponda la sua concreta attuazione. Può essere anticipato in proposito che, a parere di chi scrive, in disparte dall’esigenza di razionalizzare le disposizioni già vigenti, è indispensabile intervenire sull’attuale assetto organizzativo ed istituzionale difficilmente compatibile con una razionale gestione di un riformato sistema di ammortizzatori sociali. Insomma, piuttosto che “la formulazione di nuove norme” (così Lagala, Liso, 2006, 675), occorre intervenire per rafforzare la *governance* del sistema che, anche per effetto di processi ispirati alla sussidiarietà verticale ed orizzontale, appare “polverizzato” fra le competenze di svariati attori. Si pensi solo al fatto che le politiche attive e passive (ma anche incentivi all’assunzione), risultano rispettivamente attestare, dal punto di vista gestionale, ai Centri per l’impiego (Cpi) delle Province, da una parte, e agli uffici territoriali dell’Istituto nazionale di previdenza sociale (Inps), dall’altra.

Come detto, l’ordinamento italiano vigente appare già intessuto di clausole ispirate da un approccio alle politiche di sostegno al reddito di *workfare*, che cioè condizionano la fruizione dei sussidi alla partecipazione ad attività formative, od alla disponibilità al lavoro, pur avendo trovato poi scarsa applicazione concreta nella pratica (Liso, 1997, 214; Aurilio, 2000 e da ultimo Lagala, Liso, 2006, 675).

Tale *trend* di riforma è palese proprio se si prende in considerazione⁵ la più recente⁶ evoluzione legislativa del trattamento di disoccupazione, sia in forma ordinaria⁷, che a requisiti ridotti. Infatti, oltre ad essersi intervenuti a più riprese su durata e tasso di sostituzione, a partire dall’ormai lontano 1998 le indennità non spettano più in caso di dimissioni del lavoratore - a testimonianza che la *ratio legis* non è più la protezione

⁴ Il già citato cd. Protocollo *Welfare* del 23 luglio 2007, assieme alla primaria esigenza di rafforzamento e di “estensione delle tutele per coloro che ne sono privi”, nonché di “miglioramento” delle politiche attive, riteneva fondamentale assicurare la “combinazione tra politiche attive e sostegni monetari” e quindi “rendere effettiva la perdita della tutela in caso d’immotivata non partecipazione ai programmi di reinserimento al lavoro o di non accettazione di congrue opportunità lavorative”. In maniera meno esplicita, la l. n. 247/2007, come detto di attuazione dello stesso Protocollo, si limita a prevedere la necessità di garantire, nel nuovo sistema, la “connessione con politiche attive per il lavoro” [art. 1, co. 28, lett. g)].

⁵ Tale indennità spetta ai lavoratori, assicurati contro la disoccupazione, che siano stati licenziati. Per ottenerla è necessario essere assicurati da almeno 2 anni e avere almeno 52 contributi settimanali nel biennio precedente la data di cessazione del rapporto di lavoro. Con le modifiche introdotte dalla citata l. n. 247/2007, la durata è stata elevata a 8 mesi per i soggetti di età inferiore ai 50 anni e ad un anno per gli ultracinquantenni. Al contempo il tasso di sostituzione è stata elevato al 60 % per i primi 6 mesi, con un *décalage* per i mesi successivi (50 % per i primi due mesi ed, infine al 40 per quelli successivi).

⁶ Tale prestazione spetta, appunto, ai lavoratori che non possono vantare il versamento dei contributi assicurativi sufficienti ad accedere alla forma ordinaria. In questo caso è necessario: l’aver lavorato nell’anno precedente almeno 78 giornate, l’essere assicurati contro la disoccupazione da almeno due anni e l’aver versato almeno un contributo settimanale nel biennio precedente la domanda. L’indennità spetta, di regola, per un numero di giornate pari a quelle effettivamente lavorate nell’anno precedente e per un massimo di 180 giornate. Il tasso di sostituzione è stato elevato, ancora una volta dalla l. n. 247, al 35% della retribuzione per i primi 120 giorni e al 40% per i giorni successivi.

⁷ Art. 34, co. 5, l. 448/1998. Sottolinea tale aspetto Liso, 2007, a parere del quale: tale “disposizione ha prodotto un notevole salto sul piano del sistema (...) va a qualificare anche la ragione per la quale si è prodotto lo stato di disoccupazione: la disoccupazione non deve essere voluta dal lavoratore”.



economia della mera assenza di lavoro - e, dal 2005, l’Inps non dovrebbe⁸ più liquidare detti trattamenti ove il disoccupato non si sia reso disponibile verso le politiche attive gestite dalle istituzioni locali del lavoro. La l. n. 80/2005 infatti ha condizionato il godimento della indennità di disoccupazione alla certificazione dello stato di disoccupazione effettuata dai Cpi.⁹

In tale ultima materia si è intervenuti con la cosiddetta riforma del collocamento ordinario (d.lgs. n. 297/2002, di modifica ed integrazione del d.lgs. n. 181/2000), con cui è stata modificata in Italia la stessa nozione di disoccupato. Ai sensi di tale disciplina, per l’acquisizione di tale condizione non rileva più solo il mero fatto di essere privo di lavoro, ma è indispensabile dichiararsi immediatamente disponibile ad un lavoro “congruo” e concordare, con chi eroga il servizio all’impiego (il Cpi) le modalità per la “ricerca di una attività lavorativa”. Cosicché, il rifiuto ingiustificato delle misure preventive proposte comporta il venire meno dello status di disoccupato.

Tuttavia, va rimarcato un complesso intreccio fra disciplina nazionale e regionale, stante l’esistenza di una potestà legislativa concorrente in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”¹⁰.

Così, mentre il legislatore nazionale ha stabilito dei parametri immodificabili circa l’offerta di lavoro non rifiutabile¹¹, pena la perdita della condizione di disoccupazione - contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e per una durata indeterminata ovvero per una durata minima (8 o 4 mesi, a secondo se giovani o anziani) - risulta affidato alla normativa regionale, sia la disciplina della “congruità” della stessa offerta, sia la fissazione della distanza massima tra luogo di lavoro e domicilio del lavoratore.

Senza soffermarci sulla determinazione di tali bacini, che in effetti variano sensibilmente in coerenza con le caratteristiche geografiche dei territori,¹² più interessante e delicata si presenta la regolazione dell’altro aspetto, affidato al Legislatore regionale¹² tramite una clausola *in bianco*.

Pertanto, in linea di principio, le Regioni sono libere di tenere presenti o meno le componenti che, sulla base della esperienza comparata, sono di regola prese in considerazione nella valutazione della accettabilità di un impiego e vale a dire: quella “geografica, relativa alla mobilità richiesta, quella materiale, relativa alla retribuzione prevista dal lavoro e quella funzionale, relativa la tipo di attività e alla mansione svolta” (Tiraboschi M., 2003)

Le Regioni nel disciplinare la congruità dell’offerta di lavoro hanno definito, in effetti, parametri di professionalità, nonché di reddito percepibile, in concorrenza tra loro. Aldilà dei contenuti specifici, occorre sottolineare che in Italia non ricorre una definizione di lavoro accettabile definita a livello nazionale¹³.

⁸ Il condizionale è d’obbligo proprio a causa della incerta e diversa applicazione territoriale del d.lgs. n. 181/2000 (vedi box 1).

⁹ È stabilito: “L’indennità di disoccupazione non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinate dalla normativa in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro”. Tale disposizione - letteralmente ripresa dall’art. 2 bis, 5° comma, del Ddl 848bis, articolo inserito a seguito di un emendamento governativo - era originariamente valevole solo per l’anno 2006, ma la Finanziaria per l’anno 2007 (l. n. 296/2007) e successivamente la l. n. 247/2007, sembrano averla inserita a titolo definitivo nell’ordinamento.

¹⁰ A seguito della riforma costituzionale del 2001, risulta profondamente mutata la ripartizione tra centro e periferia della potestà legislativa; semplificando, pertanto, mentre allo Stato spetta fissare i “principi fondamentali” (cd. legge quadro), le Regioni hanno il compito di disciplinare nel dettaglio gli istituti rientranti nella nozione di “tutela e sicurezza del lavoro”. Sebbene la Corte Costituzionale (Sent. n. 50/2005) abbia rinunciato ad una definizione esaustiva di tale endiadi, ha comunque affermato che in tale nozione rientra senza ombra di dubbio “la disciplina dei servizi per l’impiego ed in specie quella del collocamento”.

¹¹ In proposito la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 368/2007, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una legge regionale (l.r. Puglia 9 febbraio 2006, n. 4), la quale, proprio modificando detti *standard*, aveva previsto una disciplina dello stato di disoccupazione più favorevole al lavoratore (perdita della disoccupazione in caso di rifiuto di contratti di lavoro di durata non inferiore a 12 e 6 mesi, a secondo dell’età del soggetto). Si veda in proposito Liso, 2008.

¹² Le Regioni tramite delibere di giunta regionali approvate tra il 2004 e il 2006, hanno emanato la disciplina di dettaglio in materia. Tale attività legislativa è stata preceduta dall’approvazione, nel dicembre 2003, di un accordo interistituzionale tra amministrazione nazionale e quelle periferiche presso la Conferenza Unificata Stato-Regioni. In tale ultimo ambito si sono concordate alcune soluzioni interpretative in tema di acquisizione e conservazione dello stato di disoccupazione, ma non si è invece riusciti ad approdare a soluzioni comuni proprio con riguardo alla congruità dell’offerta di lavoro. Sia consentito rinviare a Marocco, 2005.

¹³ Liso, 2008, posto che “la diversità di regolazione su questi profili rappresenta un naturale portato dell’azione di decentramento



Anche in questo caso, così come avvenuto per altri questioni interpretative poste dal d.lgs. 181/2000¹⁴, sarebbe allora opportuno attivare momenti condivisi tra autorità centrale ed enti locali, al fine di evitare possibili sperequazioni territoriali¹⁵.

D’altro canto anche il dato empirico, così come il dato normativo, sembrano continuare a legittimare detti momenti: il monitoraggio Isfol, circa l’attuazione del d.lgs. n. 181 più volte citato, mostra infatti una forte disomogeneità territoriale (vedi Box 1).

Box 1. L’attuazione della cd. riforma del collocamento (d.lgs. n. 181/2000)

La riforma del collocamento ha posto al centro del sistema la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti: da un lato il lavoratore si impegna con il sistema dei Servizi Pubblici per l’Impiego (Spi) a rendersi parte attiva nella ricerca di un lavoro e nel rafforzare la propria occupabilità; dall’altro lato, il Cpi predispone gli strumenti e individua i percorsi per sostenere il lavoratore disoccupato in questo suo compito, al fine di ridurre al minimo la durata di tale ricerca. Compito che comporta il dover predisporre “pacchetti” di politica attiva da destinare ai *target* individuati direttamente dalla Legge¹⁶. Si trattava quindi, come prima cosa, di circoscrivere la platea degli utenti, attraverso la cosiddetta pulitura delle “liste di collocamento”, residue dalla precedente disciplina. In altre parole, occorreva *depurare* gli iscritti a dette liste da coloro che non erano attivi: tutte le persone registrate erano sottoposte all’obbligo di rendere una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, pena la perdita dello *status* di disoccupati¹⁷.

Il risultato di tale operazione, però, in molti casi non ha portato ad una vera azione di *pulitura*, quanto piuttosto alla costruzione di due insiemi di utenti, il cosiddetto “doppio binario”: da un lato i nuovi iscritti ai sensi del d.lgs 181/2000, che avevano presentato la dichiarazione di immediata disponibilità, e dall’altro i precedenti iscritti “*travasati*” dalle vecchie liste di collocamento nel nuovo sistema.

Solo in seguito, e con molta lentezza, è stato portato a regime il nuovo meccanismo, che ha comportato, per il CPI, la compilazione di una scheda anagrafica e di una professionale e, per il soggetto in cerca di lavoro, la sottoscrizione dell’impegno a rendersi immediatamente disponibile ad un lavoro. Difficile dire se, e quanto, la platea degli “iscritti” sia andata realmente restringendosi, dato che non si hanno informazioni certe sull’andamento degli utenti registrati nei Cpi (per lo meno a livello nazionale). A guardare però i dati relativi alla rilevazione Istat delle Forze Lavoro, pur tenendo in debito conto le approssimazioni date dalle modifiche intercorse nella rilevazione, il numero degli iscritti ha segnato una significativa e costante diminuzione dal 2000¹⁸ in poi.

In linea generale, l’attuazione della riforma, oltre alla registrazione, prevede una serie di passaggi che i diversi Cpi hanno “canalizzato” in un percorso che, pur differenziandosi, consta di alcuni passaggi chiave standardizzabili: in primo luogo, si ha la registrazione del soggetto, con la compilazione della scheda

normativo ed amministrativo che si è voluta in questa materia”, considera legittime differenziazioni territoriali di tale elemento - anche ove si riflettano sul diritto all’erogazione del trattamento di disoccupazione - senza che ciò “metta in discussione il principio di eguaglianza”. Ciò in quanto, la prestazione previdenziale “sempre più si va configurando come mirata, non solo al sostegno del reddito del lavoratore, bensì anche al reinserimento occupazionale di quest’ultimo, reinserimento che costituisce appunto obiettivo dell’azione dei centri per l’impiego”. Ma vedi *infra*.

¹⁴ Ci si riferisce al già ricordato Accordo tra Ministero del lavoro e Regioni del dicembre 2003.

¹⁵ Concorda sul punto Liso, 2008, che considera comunque “opportuna una disciplina minimale nazionale del requisito della congruità (...) sotto un duplice profilo, quella della tutela della professionalità del lavoratore e quello del più razionale utilizzo delle risorse finanziarie”.

¹⁶ Ovvero, i giovani, i disoccupati di lunga durata, gli over 45 e le donne in reinserimento lavorativo.

¹⁷ A tale scopo si è proceduto ad una chiamata diretta degli iscritti, per richiedere la presentazione della domanda di immediata disponibilità o, laddove i bacini d’utenza erano molto ampi, si è ricorsi a un sollecito postale o, ancora, tramite l’utilizzo di un servizio di call-center.

¹⁸ Ministero del lavoro e della previdenza sociale, (2007).



anagrafica e la dichiarazione di immediata disponibilità. Poi, si procede al primo orientamento (fase in alcuni casi congiunta alla precedente), che prevede la compilazione della “scheda professionale”. Quindi si accede al cosiddetto “orientamento di secondo livello”; la fase, cioè, con la quale si diagnosticano le necessità del soggetto e si costruisce, laddove necessario, un Piano di azione individualizzato (Pai). Tale Piano, rappresenta, un qualche maniera, la massima espressione della professionalità e della flessibilità del Cpi, essendo per così dire costruito a misura dell’utente. Si istituisce, così, un rapporto di stretta relazione tra lavoratore disoccupato e struttura SPI, che proprio sulla “personalizzazione” costruisce parte della sua efficacia e capacità di stabilire un legame di fidelizzazione con l’utente. Proprio a ragione di tale meccanismo alcuni uffici cercano di garantire una continuità di rapporto tra l’operatore e l’utente, trasformando la relazione “disoccupato-struttura” in “disoccupato-operatore”.

È pur vero che la riforma del collocamento porta ad un ulteriore aggravamento dei compiti del Cpi; questo è tenuto, secondo il dettato legislativo, a offrire al disoccupato (con tempistiche diverse a secondo delle caratteristiche dello stesso) una “proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l’integrazione professionale”.

Al contempo, gli operatori si scontrano con due ordini di problemi: da un lato il numero di iscritti che presenta, soprattutto nei grandi centri urbani, numeri di fatto incompatibili con un’offerta individualizzata. Dall’altro, occorre considerare che il Centro per l’impiego interviene per accrescere l’occupabilità del soggetto, sia cercando di orientarlo verso azioni che ne rafforzino le competenze, sia attuando la *matching* tra l’offerta e la domanda di lavoro. Ne consegue che, quanto meno dinamica sarà la realtà economica in cui il Cpi opera, meno tempestiva sarà anche la possibilità di offrire al disoccupato quanto prescritto dal dettato legislativo. Difficoltà aggravata dal fatto che il numero di disponibili cresce proporzionalmente ai tassi di disoccupazione, con il risultato che tanto maggiori saranno le difficoltà di proporre azioni individuali credibili agli utenti disoccupati, tanto maggiore sarà il numero di soggetti con cui il Cpi dovrà confrontarsi. A questo si aggiunga che gli Spi meridionali pagano livelli di implementazione e di *performance* nettamente inferiori a quelli del centro Nord.

È bene a questo proposito rimarcare l’esistenza di una quota consistente di iscritti “disponibili” all’elenco anagrafico dei Centri per l’impiego che, in realtà, disponibili non lo sono affatto. Si tratta di quelli che gli operatori chiamano comunemente “disoccupati amministrativi”, ovvero persone che mantengono l’iscrizione al Cpi (attraverso la dichiarazione di immediata disponibilità), al solo fine di “certificativo”¹⁹.

È chiaro che sarebbe del tutto insensato proporre azioni di politica attiva a tali soggetti, in un contesto che risente, in linea generale, di scarsità di risorse finanziarie e di personale. Si pone, in altre parole, la necessità per il sistema degli Spi di discriminare tra coloro che sono attivamente alla ricerca di un lavoro e, appunto, i *disoccupati amministrativi*.

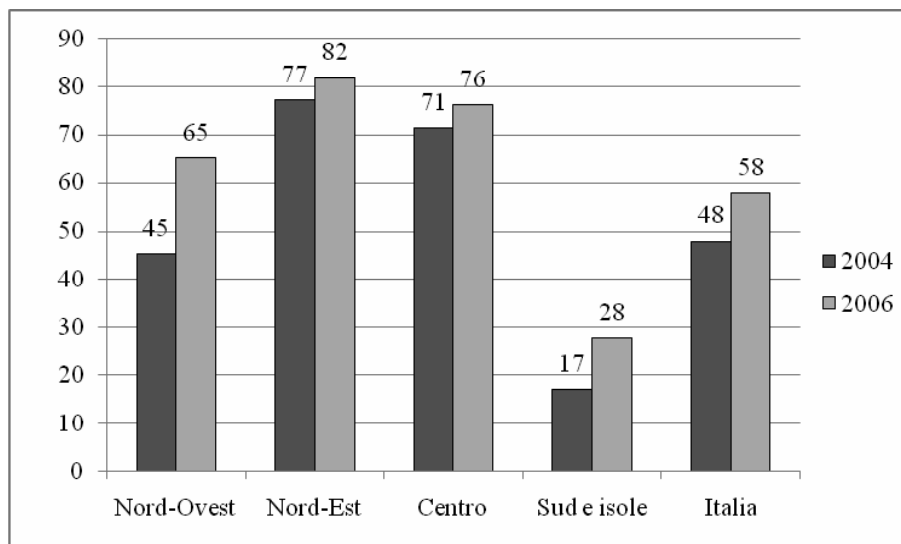
È anche per questa ragione che prende piede, col tempo, il ricorso ad un patto che vincola l’utente e il Cpi a rispettare una serie di impegni reciproci. In particolare, tale accordo, che spesso prende il nome di “Patto di servizio”, prevede la cosiddetta “presa in carico” dell’utente da parte del Centro per l’impiego, individuando le azioni che il Cpi si impegna a proporre all’utente, e al contempo vincolando quest’ultimo a parteciparvi, pena la perdita dello *status* di disoccupazione. È un sistema che si pone, in prospettiva, come propedeutico ad un approccio tipico di un modello *welfare-to-work*, che cerca di legare l’erogazione di una politica passiva

¹⁹ Ad esempio, per accedere a prestazioni sociali o previdenziali, o per accumulare anzianità per l’accesso alla basse qualifiche presso la Pa (Art.16, l. n. 56/87), ovvero la sola componente del precedente collocamento a mantenere inalterata la precedente logica della “lista di collocamento”.



(sussidio), al concorso attivo dell’utente disoccupato nella ricerca del lavoro. Per quanto l’introduzione del Patto presenti tali caratteristiche solo ad un livello, per così dire, “embrionale” e comunque semplificato, è comunque uno strumento che ha conosciuto negli anni un progressivo successo.

Grafico 2. Cpi che utilizzano il patto di servizio. Valori percentuali. Annualità 2004-2006



Fonte: Isfol, Monitoraggio Spi, 2000-2007

Nel 2006 le Province che avevano adottato tale strumento, fosse esso previsto da normativa regionale o provinciale, erano il 58% del totale, con un crescita di 10 punti percentuali rispetto all’anno precedente (graf. 3). Si tratta anche di un valore che risente di forti differenziazioni territoriali, che vanno dalle punte dell’82% del nord-est, al 28% del sud e delle isole. È questa ulteriore discrasia territoriale che mostra ancora una volta il limite e le potenzialità dell’intervento. Proprio laddove maggiore è il rischio di cadere nella disoccupazione, e più lunghi sono i tempi necessari alla ricerca di una nuova occupazione, che meno puntuale è l’intervento del sistema degli Spi. Al contempo, laddove le condizioni socio-economiche lo permettono, i Cpi devono necessariamente capire quale sia la platea di utenti da prendere a riferimento. Tanto che il 56% delle Province che utilizzano il “patto”, lo usa anche per distinguere tra i disoccupati “amministrativi”, e quelli “attivi”.

Da quanto sin qui detto, pare evidente che l’esistenza di clausole di *workfare* nella disciplina italiana vigente sia tuttavia complicata dalla presenza di una pluralità di soggetti non solo chiamati a regolarne, secondo le rispettive competenze, gli aspetti essenziali (Stato e Regioni), ma anche a governarle (Inps, Centri per l’impiego ed altri operatori riconosciuti).

Dal punto di vista gestionale, tuttavia, può essere segnalata una iniziativa che, in prospettiva, potrebbe dotare anche l’Italia, sulla scorta di altre esperienze europee, di un cd. *one stop shop* e vale a dire uno “Sportello unico” in grado di garantire ai cittadini, in un’unica sede locale, l’accesso a politiche attive e servizi di *welfare* locale.

La letteratura, del resto, da tempo (Thuy, Phan, Ellen Hansen and David Price, 2001) ha individuato, tra i



²⁰ tre²⁰ più importanti trend nell’organizzazione dei *Public employment services* (Pes), appunto: “*Integration of services: the delivery of the various Pes functions is being closely integrated, through one stop shops at local level, and through tiered service delivery which systematically differentiates the service provided to different clients according to their needs*”.

In effetti, da una prima disamina dei sistemi adottati in Europa, si nota una certa diffusione di sistemi integrati per la gestione di servizi all’impiego e trattamenti di disoccupazione (vedi scheda sinottica 1).

Scheda sinottica 1. Presenza di One stop shop in alcuni paesi europei

<i>Si</i>	<i>No</i>
Austria	Belgio
Finlandia	Danimarca
Germania	Francia
Olanda	Grecia
Norvegia	Irlanda
Spagna	Italia
Regno Unito	Malta
	Slovacchia
	Svezia

3. La circolare Inps n. 136/2006

Nella prospettiva di dotare anche l’Italia di *One stop shop*, va segnalata una recente iniziativa dell’Inps, finalizzata alla costituzione dei “Centri integrati per l’impiego”. Si tratta di un primo passo - si noti che è comunque previsto l’impegno per l’apertura di almeno un Centro in ciascuna regione - che si iscrive nel tentativo di rinforzare la modernizzazione del *modus operandi* dei servizi pubblici per l’impiego, in questo caso, più che affidandosi ad interventi legislativi *ad hoc*, piuttosto cogliendo e diffondendo la possibilità di sinergie virtuose nella amministrazione pubblica.

L’Istituto previdenziale, rilevando che “in diverse regioni sono già state attivate collaborazioni tra Inps e Centri per l’impiego”, ha dettato, mediante la [circolare n. 136 del 28-11-2006](#), le modalità operative per definire ed “omogeneizzare” i rapporti tra questi soggetti, “con l’obiettivo di creare valore per cittadini ed imprese, oltre che razionalizzare e semplificare l’attività della pubblica amministrazione, ottimizzare l’utilizzo delle risorse e contenere i costi”.

Infatti, alla su menzionata circolare è allegato uno schema di Protocollo, di durata annuale ma rinnovabile, cui devono far riferimento i Dirigenti regionali dell’Istituto che intendano conferire una veste giuridica appropriata ai rapporti che intrattengono con gli uffici per il lavoro e che potrà, a tal fine, essere proposto

²⁰ Gli altri due trend individuati erano:

- “*decentralisation of authority and responsibility, in order both to tap the energy of local managers and staff and to adapt services more closely to local needs*;
- *competitive service delivery: an important trend in the public services which leads to elements of Pes work becoming contestable in the market or, as in the case of Australia, virtually the whole operation; it needs skilful management both to ensure cost effective results and to handle morale problems within existing staff*”.



alle Province competenti²¹. Nello specifico si afferma che: *“Il protocollo (...) ha quindi ad oggetto la creazione di strutture integrate mediante ospitalità da parte dei centri per l’impiego verso l’Inps o, anche, in condizione di reciprocità, dell’Inps verso i centri per l’impiego al fine di attuare servizi di welfare locale e sviluppare politiche attive del lavoro”*.

Nella Circolare sono così precisati gli impegni che si assumeranno le parti firmatarie del Protocollo - si ribadisce Dirigente Regionale Inps e amministrazione provinciale - e vale a dire: servizi offerti, professionalità impegnate e formazione, nonché ripartizione dei costi necessari a sostenere l’iniziativa. A tale ultimo fine risulta anche predisposto un ulteriore documento (“Criteri ripartizione oneri derivanti dalla costituzione dei centri integrati per l’impiego” - Allegato A della circolare) in cui sono individuati i modelli logistici previsti e gli oneri di vario genere che le parti dovranno tra loro ripartire (immobili, utenze, mezzi, ecc.).

Quanto al modello logistico della struttura integrata, si prevede l’alternativa tra: una “struttura condivisa”, qualora le Amministrazioni coinvolte individuino insieme gli immobili per realizzare la struttura; ovvero una “struttura ospitata”, ove, invece, un’Amministrazione insedi stabilmente il proprio personale nei locali dell’Amministrazione ospitante. Chiaramente a seconda del modello ricorrente in concreto varia la modalità di ripartizione degli oneri tra amministrazioni coinvolte, situazioni tutte esemplificate nel sopra ricordato Allegato A.

Particolarmente rilevante ai nostri fini sono i servizi che si prevede possano essere erogati dalla nuova struttura; va subito precisato che la circolare comunque sottolinea che: *“La tipologia dei servizi da erogarsi(...), pur avendo previsto un minimo nel protocollo, è “aperta” e terrà in considerazione il diverso rilievo e l’impatto sociale dell’attività dei centri per l’impiego nelle varie realtà locali”*. Infatti, una cristallizzazione delle attività, che non tenesse conto delle caratteristiche dei mercati del lavoro locali, avrebbe potuto ridurre l’impatto e la *ratio* della struttura integrata e vale a dire soddisfare i bisogni di una vasta platea di utenti (inoccupati, disoccupati, beneficiari di prestazioni collegate alla cessazione del rapporto di lavoro, imprese). Come accennato, comunque, nel Protocollo si procede alla individuazione di taluni servizi che ciascuna parte si impegna ad erogare.

In disparte da quelli solo appena tratteggiati per i Cpi²², di maggiore interesse sono quelli che, in prima approssimazione, verranno forniti dall’Inps all’interno dei Centri integrati; si tratta nello specifico:

- ritiro e gestione delle domande di disoccupazione non agricola, ordinaria e con requisiti ridotti e delle domande di mobilità, con liquidazione delle relative indennità in tempo reale anche grazie a forme di comunicazione semplificate fra gli Enti;
- consulenza, ad integrazione del servizio di orientamento offerto dagli operatori del centro per l’impiego, diretta alle persone alla ricerca di occupazione, sulle conseguenze assicurative previdenziali derivanti dalla tipologia di attività lavorativa oltre che sui rischi connessi alle irregolarità contributive;

²¹ La base legale dell’iniziativa riposa nell’art. 19 del Regolamento di Organizzazione dell’Inps, il quale - specifica la Circolare - “attribuisce ai Direttori Regionali la competenza ad attuare i processi di integrazione interistituzionale, ricercando le possibili sinergie con le Pubbliche amministrazioni operanti a livello regionale nello svolgimento delle funzioni e dei servizi, in conformità alle direttive del Consiglio di amministrazione”. Per tale motivo la stessa circolare n. 136 è stata preceduta dalla deliberazione n. 264 del 20 settembre 2006 dello stesso Consiglio, con cui gli stessi Direttori sono stati, appunto, autorizzati alla sottoscrizione di appositi Protocolli d’intesa con le Province.

²² E vale a dire:
- informazione ed iscrizione;
- gestione delle comunicazioni aziendali ed informazione alle imprese;
- gestione delle richieste aziendali e incontro domanda/offerta;
- gestione avviamenti a selezione presso Enti pubblici.
- gestione liste di mobilità, Lsu, Cfl e altri adempimenti amministrativi;
- attività per la gestione dell’integrazione lavorativa dei disabili ex legge n. 68/1999”.



- iscrizione, variazione e cancellazione in tempo reale per le posizioni relative a lavoratori atipici e lavoratori domestici;
- consulenza alle aziende sulle possibilità e modalità di assunzioni “agevolate” e sulle forme a sostegno della “emersione” del lavoro irregolare, con conseguente verifica integrata dei requisiti per accedere alle agevolazioni, garantendo nell’unica sede di verifica tempestività e trasparenza dell’iter autorizzativo;
- ritiro delle comunicazioni di assunzione e delle dichiarazioni relative alle giornate lavorate, presentate dalle aziende agricole”.

Oltre alla semplificazione dei tempi relativi alla liquidazione delle prestazioni di sostegno al reddito, di particolare rilevanza paiono, anche al fine di arricchire le attività gestite dai Cpi, la consulenza previdenziale orientativa, le attività rivolte agli “atipici” e quelle destinate alla domanda di lavoro, in materia di incentivi alla assunzione.

Aldilà della sopra descritta prima approssimazione dei servizi offerti, la circolare e, di conseguenza, il Protocollo intervengono anche al fine di definire ulteriori impegni delle amministrazioni coinvolte proprio al fine di sostenere nel concreto la struttura integrata.

Così è stabilito che le nuove postazioni dovranno essere “adeguatamente attrezzate dal punto di vista informatico, per consentire il collegamento con le rispettive banche dati”; in tal modo i dati condivisi tra Inps e Cpi avranno “valore certificativo per gli adempimenti delle parti” e consentiranno di “ottimizzare la gestione delle informazioni relative agli avviamenti al lavoro nel loro complesso, con particolare riguardo alle assunzioni che danno titolo a specifiche agevolazioni contributive e, di riflesso, migliorare il livello dei servizi da rendere alle aziende nonché ai lavoratori interessati al pagamento delle prestazioni di disoccupazione e mobilità”.

Poiché è espressamente stabilito che: “*Le parti garantiscono il personale necessario per la funzionalità del servizio*”, ci si impegna reciprocamente ad assicurare il coinvolgimento di soggetti professionalmente competenti nella gestione dei servizi e comunque a “progettare e realizzare” un percorso di formazione comune e specifico per tutti gli operatori che prestano la loro attività presso il Centro Integrato per l’impiego, così da garantire “una gestione dell’informazione univoca”²³.

4. L’integrazione Inps-Cpi quale strumento di *workfare*: primi risultati dell’indagine Isfol

L’Isfol, proprio con l’intento di monitorare l’evolversi della attuazione della circolare n. 136 e verificare quindi possibili indicazioni nella prospettiva di integrazione tra politiche passive e attive, ha deciso di indagare il fenomeno sottoponendo gli attori interessati ad apposite interviste. In particolare, queste ultime hanno interessato i responsabili dei Centri per l’impiego che avevano già attivato collaborazioni con gli uffici dell’Inps. Sono stati coinvolti, generalmente, anche i dirigenti provinciali del servizio lavoro e il personale dell’Istituto previdenziale presente presso lo sportello. In particolare, anche su indicazione della Direzione Nazionale dell’Inps, sono state visitate, in questa prima fase, le sedi del Centro per l’Impiego di Terni, di

²³ Si noti che, in generale, è previsto, ai fini della costituzione delle strutture integrate, il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali territoriali, onde “concordare le modalità di realizzazione degli stessi Centri”.



Genova Nervi, di Jesi (An), di Riccione (Rn) e di Montecchio (Re). Infine, sono state ascoltate anche la Direzione Provinciale dell’Inps di Reggio Emilia, la Regione Emilia Romagna e il Servizio per il lavoro e la formazione della Provincia di Roma.

La metodologia adottata per gli incontri è stata quella dell’intervista semi-strutturata, sulla base di un questionario che prevedeva domande a risposta aperta, raggruppate in quattro sezioni principali: nel primo si chiedeva di descrivere l’iniziativa nel suo complesso, la sua genesi e, più in generale, gli elementi organizzativi salienti. La seconda parte prevedeva domande sui vantaggi e svantaggi che la collaborazione aveva generato, sia riguardo alle strutture coinvolte (vantaggi interni) che nei riguardi dell’utenza servita (vantaggi esterni). Seguivano, quindi, alcuni quesiti legati all’ipotesi di connessione tra politiche attive e passive. Infine, nell’ultima sezione, si chiedeva di fare un bilancio dell’esperienza presentata.

È previsto inoltre lo svolgimento di un *Focus Group*, nell’ambito del quale verranno coinvolte le istituzioni interessate (Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Regioni e Province), esperti del settore e accademici.

Le sperimentazioni avviate appaiono, innanzi tutto, **poco numerose e concentrate sul territorio** (Centro-nord). Il dato sembra rispecchiare quindi il diverso sviluppo territoriale dei servizi all’impiego, in particolare relativamente alla attuazione della riforma del *modus operandi* dei Cpi (si veda di nuovo il Box 1).

In effetti, dalle interviste effettuate è rilevabile, nella maggioranza dei casi, un ruolo promozionale delle Province, spesso sollecitate da esigenze specifiche delle comunità locali, ovvero dall’intento di semplificare le procedure burocratiche cui è sottoposta la platea dei soggetti serviti dai Cpi. A titolo esemplificativo, l’occasione per la promozione dello “Sportello congiunto Inps”, costituito presso la provincia di Terni nel 2003, è stata la semplificazione degli adempimenti relativi alle comunicazioni obbligatorie dei datori lavoro, con particolare riferimento alle procedure di regolarizzazione per badanti e collaboratrice familiari di cui al “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” (d.lgs. n. 286/1998).

Anche nella maggioranza degli altri casi esaminati, il **“motore” della iniziativa** sembra essere stato l’ente locale che, come a Riccione o Genova Nervi, ha concepito l’integrazione con gli uffici Inps sin dalla programmazione della costituzione di nuovi centri per l’impiego. In questi casi si è quindi trattato di uffici costituiti *ex novo*, con la diretta partecipazione, sin dalle fasi iniziali, di entrambe le parti.

Ciò non toglie che anche l’Istituto previdenziale abbia colto nella collaborazione con gli Spi la possibilità di migliorare e potenziare i propri servizi sul territorio. È questo il caso della esperienza di Montecchio, ove, in precedenza, l’Inps operava solo attraverso la sede di Reggio-Emilia.

Va subito rimarcato che, in realtà, **le sperimentazioni sono state avviate tra il 2002 e il 2005**, vale a dire precedentemente all’approvazione della circolare n. 136 più volte citata. In tal senso, la prassi amministrativa sembra aver avuto una duplice *ratio*: non solo promozionale, capitalizzando le esperienze già esistenti, ma anche di razionalizzazione - soprattutto in tema di risorse - dei modelli di integrazione tra gli uffici. D’altronde, la scarsità di nuove azioni, all’inizio segnalata, sembra evidenziare la migliore efficacia di **processi aggregativi di tipo *bottom up***, ad iniziativa locale, senza che l’intento promozionale della circolare sia stato pienamente raggiunto.

D’altronde, uno dei principali limiti dei processi di tale tipo risiede proprio nella loro natura sperimentale; raramente essi si evolvono verso interventi a carattere strutturale, ove non sufficientemente sostenuti da tutti i soggetti, in diversa misura, coinvolti. Come si specificherà meglio più avanti, i costi rappresentano un fattore rilevante nella loro sostenibilità; le iniziative quindi se non adeguatamente finanziate, magari dai livelli gerarchici superiori, sono quantomeno destinate ad un ridimensionamento.



Così, nonostante il bilancio sostanzialmente positivo, alcune esperienze, come quella del Cpi di lesi e di Riccione, non sembrano destinate ad essere rinnovate, proprio perché le condizioni (politiche, amministrative, logistiche, ecc) che le avevano generate sono mutate.

Come si segnalava in precedenza, sono fundamentalmente **due i percorsi** che caratterizzano la genesi dell’integrazione tra le due strutture: il primo si configura come un “innesto” di uno sportello integrato in organizzazione preesistente; il secondo deriva dalla istituzione comune di una struttura *ex novo*²⁴. Di per sé, le due forme non implicano differenze sostanziali in termini di tipologia di servizio erogato, ma la seconda sembra meno esposta ai rischi di “sopravvivenza” prima segnalati.

In tal senso illuminante è l’esperienza del Centro integrato di Genova Nervi, che nasce al momento della decisione della Provincia competente di costituire un nuovo Cpi. In tale circostanza, cogliendo l’intenzione della Agenzia territoriale dell’Inps di rinnovare la propria sede, si è concordato di far convivere logisticamente le due strutture in un edificio appositamente ristrutturato. In tal modo, si realizza un duplice risparmio: da un lato, si suddividono alcuni costi fissi, dall’altro, si evita di dover *sacrificare* personale da dislocare presso lo sportello di uno dei due enti.

Venendo al capitolo delle risorse umane, gli intervistati segnalano come la collaborazione non abbia determinato sinergie tali da consentire una riduzione dell’impegno degli operatori coinvolti. Anzi, da più parti è stata segnalata una maggiore complessità nella organizzazione del lavoro, con conseguente aggravio per il personale di entrambi gli istituti.

La collaborazione di entità che conservano la propria **autonomia organizzativa**, determina più che una vera e propria integrazione, un mero **affiancamento di servizi**, affidati ad operatori che continuano a mantenere le proprie originarie mansioni, non fungibili tra loro. È forse in ragione di tale configurazione che, contrariamente a quanto possibile ipotizzare, i Centri integrati non hanno generato nuovi ed ulteriori servizi (ad es. un servizio integrato di consulenza per le imprese).

Tuttavia, detto affiancamento ha notevolmente agevolato la gestione delle “pratiche” di ciascuna organizzazione. Ciò è particolarmente evidente per la liquidazione dei trattamenti di disoccupazione. Gli intervistati, non solo hanno sottolineato la **velocizzazione** della stessa ma anche come, la possibilità di una verifica in tempo reale dell’effettivo stato del beneficiario, abbia ridotto considerevolmente il rischio di pagamenti in favore di soggetti non legittimati. In tal modo, da un lato il personale si trova ad adoperare con maggior sicurezza e, dall’altro, si evita che l’Ente previdenziale debba rivalersi su assicurati cui ha erogato erroneamente un sussidio, anche nell’affidamento in buona fede di questi ultimi.

Tale “**sicurizzazione**” del personale, del resto, non agisce solo a favore degli operatori dell’Inps, ma anche di quelli del Cpi che, laddove riscontrino delle anomalie o dei dubbi procedurali nello svolgimento delle proprie pratiche, possono consultare i colleghi dell’altro Ente.

Va segnalato che, in linea di massima, la collaborazione non ha necessitato di attività formative *ad hoc*. Quest’ultime sono avvenute, generalmente, *on the job* attraverso lo scambio reciproco di informazioni e dati. Peraltro, la gestione delle rispettive **banche dati** è, in tutti i casi, rimasta sostanzialmente separata. In alcuni casi l’integrazione informativa degli uffici non avviene in tempo reale, ma tramite lo scambio periodico di dati in *back-up*. In altri si realizzano forme elementari di condivisione, tramite la reciproca concessione di accessi (*user id e password*) ai propri *software* gestionali.

Va detto che, in prospettiva, la recente entrata in vigore della procedura *on-line* per le comunicazioni

²⁴ Utilizzando le definizioni contenute nella circolare n. 136, rispettivamente, “Struttura ospitata” e “Struttura condivisa”.



obbligatorie dei datori di lavoro²⁵, è stata segnalata da alcuni intervistati come possibile veicolo di nuove forme di integrazione informativa più efficiente di quella logistica, che è alla base degli stessi Centri integrati. Tuttavia, va subito notato che, se la comunicazione *on-line* può assolvere alla funzione di aggiornamento in tempo reale circa la condizione dei soggetti in caso di instaurazione/cessazione di un rapporto di lavoro, la stessa non è invece utile nei casi in cui venga meno lo stato di disoccupazione per altre evenienze. È il caso della perdita dello stato a seguito di inadempimenti rispetto agli accordi raggiunti tra l’utente e il Cpi (Patto di servizio).

Inoltre, la prospettiva della integrazione informatica tra Inps ed Spi è complicata dalla **diversa organizzazione amministrativa** degli uffici. Mentre il primo ha carattere di struttura nazionale con uffici periferici gerarchicamente organizzati e diffusi sul territorio (Direzione centrale, Direzione regionale, Direzione provinciale, Agenzie territoriali), il secondo - come è noto - è affidato alle Regioni ed alle Province, che si dotano di sistemi informativi locali con differenziazioni, a volte, sino al livello provinciale. È naturale che l’interoperabilità di questi ultimi con una piattaforma informatica, anche caratterizzata da dizionari terminologici univoci a livello nazionale (Inps), possa rilevarsi difficoltosa.

Del resto, la non specularità dei sistemi (decentrato Spi *versus* centralizzato Inps) genera anche altri problemi, di diversa entità.

Da un punto di vista prettamente organizzativo, le sedi dei Servizi per l’impiego e dell’Istituto Previdenziale definiscono il loro territorio di competenza sulla base di criteri non uniformi. Proprio per tale ragione è improbabile, si pensi alle aree urbane di medio-grandi dimensioni, che il bacino su cui insistono le due strutture sia il medesimo, complicando così la gestione congiunta dei servizi.

Allo stesso modo, la diversa distribuzione delle competenze, in particolare degli uffici Inps, comporta **due diversi modelli di servizi** possibili: quello dell’offerta e quello della domanda di lavoro.

Infatti, mentre le Agenzie territoriali dell’Istituto previdenziale hanno come loro utenza istituzionale l’assicurato (lavoratore e pensionato), alle Direzioni provinciali fanno riferimento, per i propri adempimenti, i datori di lavoro. Va da sé che, a seconda dei livelli gerarchici in cui si realizza l’integrazione con i Cpi, ne discenda un ufficio rivolto ad utenze differenziate. Così, poiché a Terni la collaborazione si è realizzata tra Cpi e Direzione Provinciale Inps, i servizi gestiti congiuntamente sono rivolti esclusivamente a favore dei datori di lavoro (in particolare le famiglie che intendano assumere collaboratori familiari). Negli altri casi, invece, l’integrazione è avvenuta con le Agenzie territoriali, determinando così servizi principalmente rivolti ai lavoratori, subordinati ed autonomi.

In secondo luogo, la diversa *mission* istituzionale dei due Eni si riverbera, per così dire, sull’atteggiamento degli attori coinvolti rispetto alle sperimentazione di integrazione. Innanzi tutto è rilevabile una diversa percezione dei vantaggi, valutati da Inps e Spi in maniera conseguente, appunto, con la loro diversa *mission*: se entrambi percepiscono, quale giovamento generale, il miglioramento dell’immagine degli uffici, in termini di efficienza percepita dagli utenti, nello specifico si riscontrano delle differenze.

Come già detto, per l’Inps prevale l’interesse a realizzare una riduzione dei tempi tecnici di gestione delle “pratiche”, che discende anche dai già menzionati effetti di “sicurarizzazione” dei propri operatori (maggiore certezza circa l’individuazione degli aventi diritto ai sussidi); per il Cpi, invece, l’attivazione di canali di comunicazione diretta con l’altro attore, viene avvertita come vantaggio immediato, per la corretta

²⁵ Decreto interministeriale 30 ottobre 2007. Con tale atto, riassumendo, è stato stabilito che le Regioni mettono a disposizione una piattaforma informatica (“nodo regionale”), cui i datori di lavoro, previa registrazione, comunicano informazioni circa i rapporti di lavoro instaurati. I dati, una volta trasmessi dagli stessi “nodi” al Ministero del lavoro, vengono, a loro volta, *girati* all’Inps.



individuazione dei soggetti da trattare (selezione del *target*), attraverso interventi di politica attiva. Inoltre, gli intervistati pongono l'accento sulla potenziale capacità dell'ammortizzatore di "attivare" e motivare il disoccupato. A tal proposito, significativo è quanto emerge nell'intervista al Cpi di Montecchio, nella quale il responsabile del Centro afferma che: *"l'ammortizzatore sociale è uno strumento straordinario, perché crea una possibilità psicologica, materiale, economica, temporale di lavorare per la persona e per il territorio"*. In altre parole, il sistema dei Servizi per l'impiego individua nel ricorso a sostegni al reddito nei periodi di disoccupazione un elemento chiave nella capacità di costruire politiche attive efficaci. Il tutto passa, però, necessariamente anche attraverso un potenziamento di queste ultime che, come si rilevava nel paragrafo 1, risultano spesso inadeguate e capaci di raggiungere solo una porzione della platea dei disoccupati.

D'altro canto, dalla diversa percezione dei vantaggi possono discendere effetti non desiderabili. In particolare l'Inps non è sempre consapevole di concorrere alla gestione di una politica di *workfare*, mostrando una maggiore attenzione sul miglioramento della procedura di liquidazione dei sussidi, piuttosto che sulla possibilità di integrare questi ultimi con gli interventi e i servizi per il miglioramento dell'occupabilità dei soggetti.

Inoltre, **effetti paradossali** potrebbero derivare dal fatto che gli attori gestiscono separatamente, e con fondi tra loro autonomi, le politiche di rispettiva competenza. Infatti, estremizzando, gli Spi per ridurre i finanziamenti necessari a sostenere le politiche attive, hanno interesse a scaricare il costo della disoccupazione sulle risorse nazionali (sussidio). L'Inps, al contrario, ha interesse a comprimere la spesa in sussidi erogati, riducendo i tempi di disoccupazione tramite politiche attive efficaci (sostenute con fondi regionali e provinciali).

Passando, infine, agli effetti cosiddetti "esterni" (vale a dire che si ripercuotono sugli utenti finali), da quanto è stato fin qui scritto è chiaro che si limitino a questioni puramente legate alla celerità, alla semplificazione delle procedure ed alla "concentrazione logistica". In linea di massima, infatti, le collaborazioni *impattano* principalmente sulle procedure di *back-office*, di cui l'utente avverte il beneficio solo indirettamente (attraverso una riduzione dei tempi di risposta). Anche se non va sottovalutato il vantaggio, per questi ultimi, nella possibilità di accedere ad entrambi gli enti attraverso un'unica sede.

Se quanto appena detto vale per l'offerta di lavoro, per la domanda gli intervistati non hanno rilevato sostanziali vantaggi, né un aumento della platea delle imprese che si sono rivolte al nuovo ufficio integrato. Quindi, l'innovazione non ha migliorato quella che è considerata da sempre una debolezza dei Servizi per l'impiego italiani, e cioè l'incapacità di intercettare il mondo imprenditoriale. A tal proposito, va considerato che la gran parte delle esperienze qui considerate appartengono a quello che precedentemente abbiamo definito il "modello dell'offerta" (un'integrazione che ha come suo principale interlocutore l'utente lavoratore). È anche vero che il "modello della domanda", laddove attivato, non assicura di per sé la possibilità di allargare la platea dei datori di lavoro coinvolgibili in azioni del CPI; infatti, come specificato dagli operatori dell'Inps, i contatti con le aziende avvengono generalmente attraverso la mediazione dei consulenti del lavoro e degli studi professionali.

5. Prime conclusioni

Nel presente scritto si è cercato di presentare le più recenti evoluzioni del sistema degli ammortizzatori sociali in Italia.

Posto che questo porta con sé i residui di un sistema produttivo oramai molto più complesso, con l'effetto di



ridurre di gran lunga la capacità di rappresentare una efficace rete di protezione, si sono ricostruite alcune delle tendenze *latenti* dei più recenti interventi legislativi.

Si è posta, così, l'attenzione sui tentativi (non sempre tecnicamente appropriati) di *giustapporre* le politiche passive con quelle attive, in una prospettiva di *workfare*, e di come, in tale campo, l'Italia sconti una questione istituzionale non risolta, vista la pluralità degli attori coinvolti.

Proprio alla luce di tale pluralismo istituzionale, l'esperienza dei "Centri integrati per l'impiego" offre molti spunti di riflessione, seppure con alcuni limiti che, con tutta probabilità, sono tra le cause dell'esiguità delle esperienze avviate. Tali limiti sono, fondamentalmente da ricondurre alle modalità con cui la collaborazione è stata avviata, molto più prossime ad un affiancamento che non ad una vera e propria integrazione, con l'effetto di *sommativa* di due strutture che hanno continuato a mantenere la propria autonomia, senza essere capaci di creare nuovi servizi.

Inoltre, a tale *peccato originale*, si aggiunge la non specularità gerarchica e organizzativa degli enti interessati che, come si è visto, non solo ha generato due possibili modelli di integrazione (quello "della domanda" e quello "dell'offerta"), ma ha anche determinato una diversa percezione dei vantaggi derivanti dalla esperienza di collaborazione nel suo complesso.

In definitiva, in Italia il modello di *workfare* non sembra poter decollare naturalmente dalla mera unificazione dei soggetti che gestiscono le politiche passive e attive. Ciò non solo in ragione delle difficoltà segnalate in ordine alla costruzione di strutture e servizi comuni ai due enti coinvolti nei "Centri Integrati per l'impiego", ma anche per la necessità di riformare - innanzi tutto - la strumentazione a disposizione degli stessi. Questo non riguarda solo, come più volte ribadito, la questione della copertura dei sussidi di disoccupazione, ma anche i meccanismi finalizzati alla attivazione dei disoccupati.

Ci si riferisce in particolare alla questione della "dichiarazione di immediata disponibilità" che, pur certificando la volontà del disoccupato di ricercare attivamente un'occupazione, non è efficace nel discriminare tra coloro che sono coinvolgibili in misure di politica attiva e i cosiddetti "disoccupati amministrativi". Spesso, infatti, tale iscrizione continua ad essere finalizzata al mero accesso a servizi sociali o agevolazioni di vario tipo. Pertanto, fintanto che non si riuscirà a costruire un modello certificativo efficace, anche in presenza di una riforma degli ammortizzatori sociali, il sistema di *workfare* sarà comunque incompleto. Infine, nel momento in cui finalmente dovesse essere estesa la platea degli aventi diritto ad una adeguata protezione in caso di disoccupazione, e reso più efficiente il collegamento con le politiche attive, gli SPI dovranno essere messi in grado di offrire *solidi* percorsi di inserimento lavorativo e di rafforzamento dell'occupabilità. In altre parole, nel momento in cui si consolida la "sanzione" in caso di inadempienza degli obblighi sottoscritti dal disoccupato, dovrà essere adeguata anche la premialità legata all'aver rispettato le "tappe" del percorso concordato con il Cpi.



6. Riferimenti bibliografici

- Aurilio A. (2000), *Le nuove regole sullo stato di disoccupazione*, Lavoro e informazione, 14.
- Ferrera M. (2004), *La gestione del rischio economico di disoccupazione in Europa: osservazioni comparate e implicazioni per l’Italia*, in Porcari S. (a cura di), “Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione”, ISFOL, Franco Angeli, Milano.
- Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (2007), *Monitoraggio delle Politiche Occupazionali e del Lavoro*, Febbraio 2007, in www.lavoro.gov.it
- Lagala C., Liso F., (2006), *La revisione degli ammortizzatori sociali del Governo Berlusconi*, in Garofalo D., Ricci M. (a cura di), “Percorsi di diritto del lavoro”, Cacucci, Bari.
- Liso (2003), *Appunti sulla trasformazione del collocamento da funzione pubblica a servizio*, in De Luca Tamajo, Rusciano, Zoppoli (a cura di), “Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema”, Editoriale scientifica, Napoli.
- Liso (2007), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri». Gli ammortizzatori sociali*, in “Rassegna”, 30 novembre 2007, 61, (Anno 3, numero 20)
- Liso (2008), *Breve commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 268 del 2007 in materia di stato di disoccupazione*, in corso di pubblicazione
- Liso F. (1997), *La galassia normativa dopo la Legge 223/1991*, Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali, 73.
- M. Schaapman, R. van het Kaar, *Social partners and social security systems*, Eiro, 2007.
- Marocco M. (2005), *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro*, Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale, 4.
- Marocco M. (2006), *L’evoluzione della legislazione regionale in materia di mercato del lavoro*, in Diritto delle relazioni industriali, 3, 863.
- Thuy, Phan, Ellen Hansen and David Price, (2001), *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, Genf: International Labour Organization
- S.Spattini, M. Tiraboschi (2007), *Gli ammortizzatori sociali in Italia tra riforme annunciate e norme vigenti inattuate*, DRI, 3, 851