

# Il ruolo dei Cpi nell'intermediazione dell'utenza debole verso l'offerta formativa

di Giuseppe Di Battista e Roberto Landi

**Riassunto:** L'articolo riporta gli esiti di uno studio effettuato dall'ISFOL per indagare il ruolo esercitato dai Centri per l'impiego nel rinvio dell'utenza alla formazione professionale finanziata dai POR FSE 2007-13. Lo studio si basa sui dati dell'*Indagine Nazionale Placement* e considera gli allievi che hanno concluso i corsi di formazione. In base al canale utilizzato per la scelta dell'intervento sono individuate due popolazioni: gli allievi che sono ricorsi ai CPI e quelli che hanno usato canali diversi dai CPI. Tali popolazioni sono state analizzate secondo alcune caratteristiche socio-anagrafiche. I risultati ottenuti evidenziano una modesta capacità d'intermediazione diretta da parte dei CPI, in un quadro di complessiva prevalenza dei canali di ricerca informali. Nel ruolo di snodo tra domanda e offerta di formazione l'azione dei CPI è orientata all'intercettazione di una fetta di popolazione molto più debole, sul mercato del lavoro, rispetto all'universo dei formati. Altresì essi operano un'intermediazione verso l'offerta formativa assai coerente con le caratteristiche della loro utenza. L'azione svolta dai CPI si presenta ancora di modesta portata, ma con un posizionamento ed un profilo ben marcati rispetto agli altri canali.

**Parole chiave:** Beneficiari degli interventi formativi; Centri per l'impiego; Intermediazione all'offerta formativa territoriale

## Introduzione

In questo articolo si riportano gli esiti di uno studio effettuato dall'ISFOL, volto a comprendere il ruolo esercitato dai Centri per l'impiego (CPI) nell'azione di rinvio dell'utenza alla formazione professionale finalizzata all'occupabilità e finanziata attraverso i Programmi operativi regionali (POR) di FSE. L'obiettivo è quello di valutarne il valore aggiunto sia per quanto riguarda la capacità di intercettare l'utenza più svantaggiata,

o perlomeno quella fetta di popolazione che normalmente non compone la domanda di formazione territoriale, sia per quanto riguarda la capacità di indirizzare l'utenza più debole verso una tipologia di interventi differenziata.

Lo studio è basato sui dati raccolti nella prima *wave* dell'*Indagine Nazionale Placement*, un'indagine campionaria realizzata dall'ISFOL<sup>1</sup> finalizzata alla misurazione degli esiti occupazionali, della qualità del lavoro trovato e della coerenza con i contenuti della formazione ricevuta. In questa prima *wave* l'indagine ricostruisce retrospettivamente i percorsi individuali che hanno portato alla scelta dei corsi frequentati e, successivamente alla loro conclusione, ricostruisce i comportamenti di ricerca di lavoro seguiti dagli individui in tre momenti: immediatamente alla fine del corso, ad un anno dalla fine del corso e all'epoca dell'intervista.

In questo contesto, lo studio si concentra sulla fase iniziale, relativa alla ricerca e individuazione dell'intervento da parte degli allievi, ed in particolare prende le mosse dall'analisi del dato relativo al canale informativo prevalente da essi utilizzato. Sono quindi individuate due popolazioni di riferimento: una è costituita da allievi che, nella scelta dell'intervento, si sono avvalsi dei servizi offerti dai CPI, ed un'altra è costituita dall'insieme degli allievi che hanno utilizzato canali diversi (sia formali che informali) dai CPI. Tali popolazioni sono state analizzate secondo alcune caratteristiche socio-anagrafiche: genere, età, nazionalità, titolo di studio, contesto familiare, condizione occupazionale e comportamento di ricerca di lavoro.

## I canali di intermediazione verso l'offerta formativa territoriale

L'osservazione preliminare è rivolta ai processi di intermediazione verso l'offerta formativa territoriale complessivamente considerata (tabella 1). Ad una prima lettura dei dati si evidenzia una contenuta capacità d'intermediazione diretta da parte dei CPI (6,4%), piuttosto bassa anche se confrontata con quella di altri soggetti istituzionali, come per esempio le scuole (19,5%). In linea generale, si conferma una persistente criticità del sistema d'intermediazione in Italia, rappresentato prevalentemente da canali di ricerca autonoma, costituiti per la maggior parte da relazioni informali, vale a dire amici, conoscenti (28,2%) e parenti (3,9%), ovvero da radio, tv e altri mezzi pubblicitari (22,8%).

<sup>1</sup> L'indagine è stata realizzata su un campione di 16.000 individui che hanno concluso un intervento di formazione professionale finalizzato all'occupabilità svolto tra il 2008 ed il 2009. Il campione è riferito a 15 tra regioni e province autonome che hanno preso parte all'Indagine Nazionale Placement (Basilicata, p.a. Bolzano, Emilia Romagna, Friuli V.G.; Lazio; Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Toscana, p.a. Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto). In esso è maggioritaria la componente femminile (56,3%); si riscontra una prevalenza di individui con basso livello di scolarizzazione (45,4% fino alla licenza media), soprattutto nella componente maschile; risulta robusta (17,5%) la quota degli stranieri.

**Tabella 1.** Canale che ha fornito agli allievi le informazioni sull'attività formativa

Canale	v.a.	%	Canali per tipologia	%
Centro per l'impiego	4.652	6,4	CPI	6,4
Centro di formazione e/o orientamento	1.457	2,0		
Agenzie per il lavoro	583	0,8		
Agenzia/Ente di formazione	1.348	1,9	Altri canali istituzionali	9,2
Regione/Provincia/Comune	2.650	3,7		
Agenzia Regionale del Lavoro	599	0,8		
Associazioni di categoria	203	0,3		
Sindacato	163	0,2	Altri canali	1,1
Cooperative sociali e onlus	457	0,6		
Scuola	14.140	19,5	Scuola e università	26,0
Università	4.696	6,5		
Amici, conoscenti	20.414	28,2		
Parenti	2.850	3,9		
Segnalazione dell'azienda presso cui lavorava	969	1,3	Ricerca autonoma	56,3
Radio, tv e altri mezzi pubblicitari	16.509	22,8		
Altro	638	0,9		
Totale	72.361	100,0		

Fonte: ISFOL, Indagine Nazionale Placement, 2013

I dati ora riportati apportano elementi utili (ma non esaustivi) per una valutazione complessiva dell'efficacia del ruolo dei CPI in uno dei compiti di più delicati, quello del raccordo tra politiche del lavoro e offerta formativa.

Va tuttavia tenuto presente che lo studio si riferisce ad una platea di individui che rappresentano una porzione della domanda di formazione "soddisfatta" o "evasa" da parte delle istituzioni regionali. Tale platea, dunque, non rappresenta l'intero universo dell'utenza trattata dai CPI, ma presenta alcune caratteristiche peculiari:

- è formata da persone "attive" sul mercato del lavoro (massimizzazione della componente attiva): al momento dell'iscrizione al corso di formazione (e dunque a coronamento di un comportamento che denota un atteggiamento individuale attivo nel mercato del lavoro), tolta una robusta componente studentesca (36%), le componenti statisticamente riconducibili alla sfera degli inattivi consistono infatti in un modesto 3,2%;
- presenta una fruizione dei canali istituzionali di accesso al lavoro e alle politiche attive (es. Centri per l'impiego) non viziata da finalità "spurie" rispetto alla volontà di fruire di servizi di politica attiva: per definizione, tale platea, esclude i c.d. disoccupati amministrativi;

- presenta una fruizione dei CPI depurata (vale a dire che si colloca “a valle” di essa) dalle fasi più laboriose e problematiche del rapporto tra utenza e CPI (colloquio di orientamento, richiamo per l’offerta di politica attiva/inserimento lavorativo), durante le quali si creano le maggiori diseconomie e inefficienze nel rapporto tra domanda e offerta di servizi.

L’osservazione qui proposta è quindi da considerarsi effettuata in una posizione privilegiata (platea priva di elementi spuri; evidenza dell’offerta di politiche attive effettivamente “evasa”), vale a dire quella della fase di iscrizione al corso di FP da parte di persone che hanno successivamente concluso con successo l’esperienza formativa. Tale platea permette solo di porre in evidenza le caratteristiche legate ai comportamenti attivi e proattivi nel mercato del lavoro, quale che sia la modalità con cui ciascun individuo abbia condotto la sua ricerca (autonomia d’azione, fruizione di intermediari istituzionali, eventuale combinazione di canali, etero direzione per effetto di canali fiduciari). Fisiologicamente perciò essa sottostima largamente, fino a porli ai margini, gli aspetti connessi allo scoraggiamento, all’inattività, e di questo bisogna tenerne conto.

Ciò che invece questa osservazione consente di approfondire, al netto delle considerazioni precedenti, è l’analisi sulle caratteristiche socio-anagrafiche dell’utenza intermediata dai CPI, soprattutto in riferimento alla capacità di questi ultimi di intercettare e dirottare verso la formazione la fetta di popolazione più vulnerabile, quella normalmente esclusa dai circuiti dell’offerta tradizionale.

Va infatti ricordato che la normativa prevede che i servizi erogati dai CPI devono essere improntati all’attivazione delle persone, soprattutto le fasce più deboli, alla loro “presa in carico” da parte delle strutture preposte e alla predisposizione di veri e propri percorsi d’inserimento finalizzati all’occupazione. Vale a dire: forme di transizione guidata del cittadino verso l’offerta di servizi e strumenti di politica, anche molto diversi tra loro, afferenti a diversi segmenti dell’amministrazione (formazione, istruzione e lavoro). In questo senso muove il D.Lgs. 181/2000 e s.m.i. quando specifica che i CPI sono tenuti ad offrire alle persone in cerca di lavoro almeno un mix di politiche attive tra le quali è menzionata la formulazione, da parte del CPI, di una proposta formativa o di riqualificazione<sup>2</sup> (vedi Box. 1).

<sup>2</sup> Il D.Lgs. 181/2000 e s.m.i., è il dispositivo nazionale che definisce il canovaccio operativo attorno al quale si è declinata l’organizzazione istituzionale e quella degli uffici preposti all’erogazione dei servizi, e identifica un ipotetico perimetro di azione del pivot pubblico (CPI).

### **Box 1: Un richiamo alla normativa**

È opportuno richiamare brevemente in questo box la normativa vigente per comprendere cosa prevede nel caso specifico in cui il cittadino-utente si reca presso un Centro per l'impiego per cercare lavoro e – una volta che egli ha sottoscritto il suo impegno a cercare attivamente lavoro – si vede preso in carico dalla struttura. Dopo cioè aver sostenuto un colloquio di orientamento a seguito del quale definirà più concretamente “il da farsi” (al di là della prosecuzione dell'attività di ricerca attraverso media, Cv, giornali, annunci, etc.). È a questo punto, infatti, che sulla base delle valutazioni che gli operatori del CPI fanno in base al profilo dell'utente e alle condizioni della domanda di lavoro del territorio, avviene il rinvio all'offerta formativa territoriale. In questo momento, in sostanza, domanda di servizio e offerta di servizio si incrociano. L'efficacia dell'azione dei CPI va allora commisurata all'effettiva capacità del sistema di favorire la partecipazione di ognuno ai servizi, secondo il principio fondamentale dell'equità che consente a tutti cittadini – a prescindere dalla propria condizione - di godere di pari opportunità nell'accesso agli stessi servizi, sulla base del fabbisogno individuale. Nel caso specifico delle politiche formative regionali, tale diritto è subordinato alla capacità delle amministrazioni competenti di rimuovere gli ostacoli che, di fatto, impediscono agli stessi cittadini di scegliere e successivamente frequentare il percorso formativo e professionale a loro più congeniale. Snodo rilevante nel disegno delle politiche attive del lavoro è dunque il raccordo tra sistema della Formazione e Servizi per l'impiego. Il richiamo ad un raccordo tra servizi è effettuato in forma blanda ma esplicita nella normativa nazionale relativa alle procedure di accertamento della disoccupazione e dell'accesso dei disoccupati alle politiche attive offerte dai CPI (D.Lgs. 181/2000 e s.m.i.; art. 19 L. 2/2009, art. 4 Co. 33 L. 92/2012). In questo senso, muove il D.Lgs. 181/2000 e s.m.i. quando specifica che i CPI sono tenuti ad offrire alle persone in cerca di lavoro almeno un mix di politiche attive tra le quali è menzionata la formulazione, da parte del CPI di una proposta formativa o di riqualificazione.

Tale richiamo ad una liaison, seppure meramente informativa, tra CPI/SPI e sistema della formazione professionale trova una sua traduzione concreta all'interno dell'architettura istituzionale che presiede allo stesso funzionamento del sistema SPI. Se, infatti, l'offerta formativa o di riqualificazione proposta dal CPI al disoccupato costituisce l'elemento che qualifica la natura e la qualità del percorso dell'utente, appare evidente come esso dipenda largamente dalle modalità, dalla strumentazione e dagli assetti istituzionali che ne presiedono la costruzione e dalle quali esso dipende largamente. Il “come” e il “quanto” del raccordo con la formazione professionale operato presso i Centri per l'impiego dipende dalla presenza di milieu istituzionali orientati alla interlocuzione e al coordinamento dei comportamenti istituzionali di due diversi (ma complementari) segmenti dell'amministrazione: il settore lavoro/SPI e il settore della FP. È all'interno di contesti istituzionali orientati alla cooperazione o all'integrazione, infatti, che si realizzano le condizioni operative

che permettono alle strutture territoriali di accedere, gestire o attivare strumenti di politica formativa. Dal punto di vista di un cittadino-utente questo livello rappresenta il “dietro le quinte” del servizio, vale a dire l’insieme delle decisioni e dei provvedimenti in base ai quali egli, recandosi presso un CPI, potrà usufruire di un determinato livello di servizio.

La gestione delle informazioni sull’offerta formativa territoriale rappresenta, invece, il “cosa” del raccordo tra CPI e Formazione, vale a dire il requisito di servizio minimo, al di sotto del quale non è possibile configurare un’offerta funzionale all’utenza (e dunque ottemperare alle previsioni di legge).

Sarà utile, infine, considerare – come elemento di sfondo – che agli inizi degli anni Duemila anche il sistema della Formazione ha operato una revisione dei modelli di approccio ed intervento volti a superare la frammentazione e la multiformità degli assetti istituzionali attraverso l’elaborazione e l’adozione, previa sperimentazione – nell’ambito del dispositivo di “Accreditamento delle sedi orientative e formative” ex D.M. 166/2001 – di modelli operativi di matrice “agenziale” e “plurifunzionale” (multitasking) operanti in ragione di un maggior coordinamento e raccordo con altri soggetti territoriali (tra cui i SPI) in grado di offrire servizi di accompagnamento al lavoro.

## **Le caratteristiche degli allievi intermediati dai CPI**

Iniziamo dunque la nostra analisi partendo a ritroso dal canale informativo utilizzato dagli allievi per la scelta del corso, individuando tra la platea di partecipanti coloro i quali hanno dichiarato di aver ricevuto un supporto risolutivo da parte dei CPI (contraddistinti nelle tabelle seguenti dall’etichetta “CPI”). Si distinguono in questo sottogruppo individui che si sono rivolti ai CPI in cerca di prima o di nuova occupazione (inoccupati, disoccupati, occupati in cerca) e che sono stati rinviati da questi verso un’attività di formazione professionale, insieme a soggetti in cerca di interventi formativi di aggiornamento delle proprie competenze (a rischio di esclusione o espulsa dai processi produttivi).

L’incidenza dei CPI all’attività di supporto all’utenza può essere posizionata e, in un certo senso, soppesata rispetto alla pluralità di comportamenti individuali e, in generale, alle altre iniziative di ricerca effettuate: sia in modo autonomo, sia ricorrendo ad altri soggetti istituzionali diversi dai CPI (tale insieme sarà contraddistinto di seguito con la denominazione «Tutti gli altri canali»). Nel caso, infatti, di piena sovrapposibilità delle caratteristiche socio-anagrafiche degli appartenenti ai due gruppi («CPI» e «Tutti gli altri canali») si può ipotizzare un forte grado di impermeabilità del soggetto istituzionale deputato alla presa in carico dei soggetti in cerca di lavoro rispetto a categorie diverse e/o ulteriori da quelle che si autocandidano alla partecipazione ai corsi. Ne consegue il forte rischio di vedere escluse o marginalizzate alcune categorie più vulnerabili rispetto alla possibilità di accesso istituzionale agli interventi formativi. Viceversa, nel caso di una riscontrata diversità tra le caratteristiche dei due gruppi, si potranno

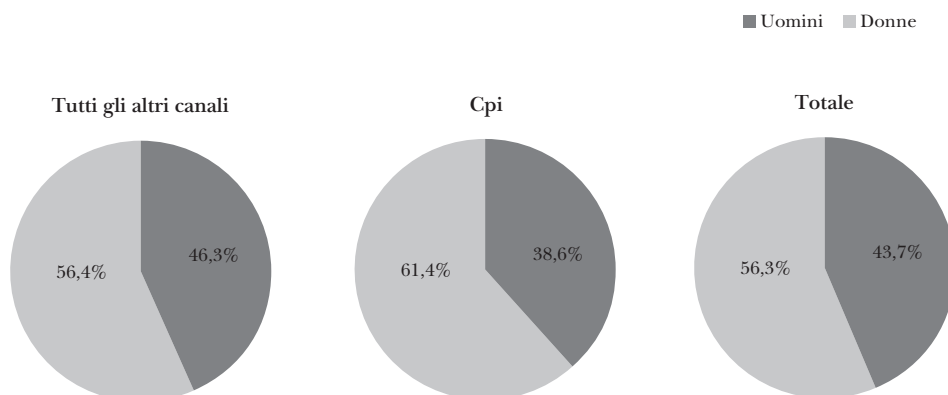
comprendere i tratti distintivi di target a forte marginalità che – stanti i numeri ridotti del rinvio di utenza alla Fp operato dai CPI – soltanto in questo modo hanno accesso all’offerta formativa (e che quindi richiederebbero una maggiore attenzione da parte del decisore politico).

Fatte salve le proporzioni complessive della platea di formati, di cui si è già parlato, si può evidenziare che l’utenza rinviata alla FP dai CPI presenti un proprio profilo socio anagrafico, con alcune caratteristiche peculiari.

Rispetto alla popolazione che ha utilizzato tutti gli altri canali, infatti, hanno una maggiore incidenza:

- la componente femminile, specialmente al crescere dell’età (oltre i 25 anni);
- la componente over 30 (indipendentemente dal genere);
- i non laureati, vale a dire le fasce di popolazione con titolo di studio inferiore alla laurea;
- gli stranieri.

**Figura 1.** Individui formati per tipo di canale: genere



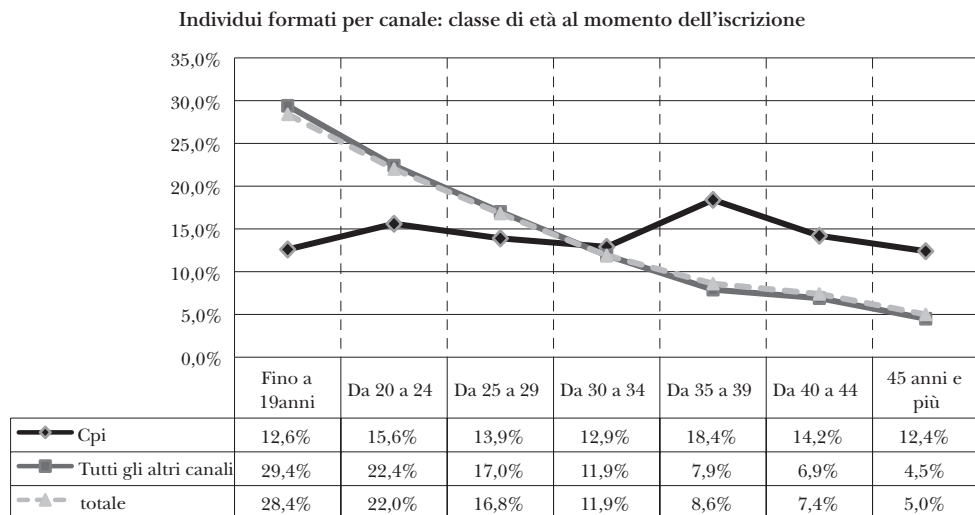
Fonte: ISFOL, Indagine Nazionale Placement, 2013

In generale è possibile osservare che i CPI si presentano come il canale di accesso all'offerta formativa per le persone più anziane/mature, presumibilmente con minori capacità di iniziativa e orientamento (specie tra i canali di ricerca autonoma), e con ridotte possibilità di potersi avvalere di "reti" informali/amicali da cui attingere informazioni qualificate ovvero effettive occasioni di accesso ad esse (cfr. *infra* contesto familiare). Nella composizione delle due sotto-popolazioni prese a riferimento ("CPI" e "Tutti gli altri canali") si evidenziano scostamenti per tutte le classi di età (figura 2). Come si vede, gli *under 30*, vale a dire la popolazione di riferimento della *Youth Guarantee*, risultano largamente sottorappresentati presso i Centri per l'impiego. Si evidenzia come il rinvio alla FP da questi operato e, in seguito, conclusosi con un successo formativo (iscrizione, frequenza e termine del corso da parte dell'utente rinviato) investa una porzione di popolazione in età più avanzata (specialmente dai 34 anni in poi), non provenienti da altri sistemi istituzionali (ad es. la scuola o l'università) in grado di offrire una transizione "pilotata" o "indirizzata" verso l'offerta formativa. Tale fetta di popolazione esprime una minore consuetudine con i canali di ricerca informativa "a distanza" (media, web, etc.) e una minor propensione al ricorso a reti informali (amicali/parentali) rispetto al resto della popolazione coetanea che non ha fatto ricorso ai CPI. Ciò lascia intravedere la necessità, espressa da tali persone nella scelta del canale istituzionale, di sopperire ad un bisogno di orientamento e di indirizzo qualificato nella definizione, identificazione e pianificazione dei propri percorsi di inserimento/integrazione nel mercato del lavoro; parimenti, la scelta di rivolgersi al CPI può vedersi legata anche all'assenza o alla modesta consistenza di reti personali in grado di sopperire adeguatamente alla domanda da esse formulata, che altrimenti rimarrebbe insoddisfatta.

A corollario delle precedenti osservazioni, la tabella successiva (tabella 2) mostra come tra l'utenza rinviata dai CPI sia maggiore la percentuale di coloro che sono in possesso, al massimo, della licenza media. Per contro risulta inferiore la percentuale di coloro che non sono in possesso del titolo di studio universitario.



**Figura 2.** Individui formati per tipo di canale: classe di età all'iscrizione al corso



Fonte: ISFOL, Indagine Nazionale Placement, 2013

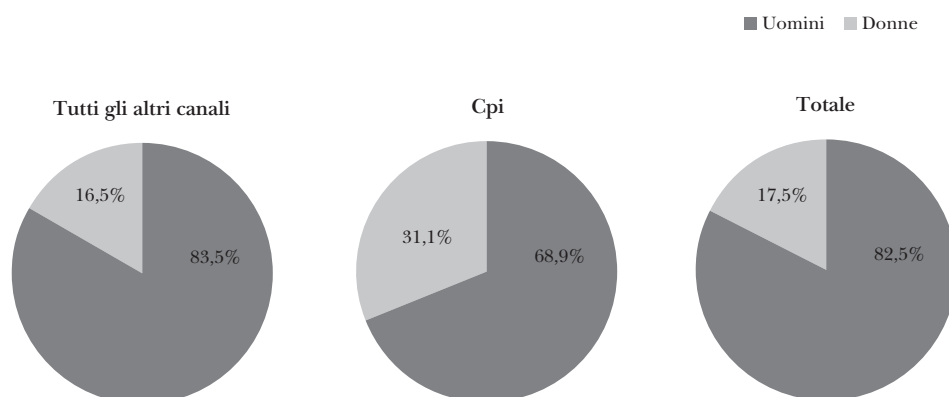
**Tabella 2.** Individui formati per tipo di canale: titolo di studio

Titolo di studio	CPI		Tutti gli altri canali		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nessun titolo licenza elementare	131	<b>2,8</b>	1.508	2,2	1.639	2,3
Licenza media	2.048	<b>44,0</b>	29.067	42,9	31.115	43,0
Diploma di qualifica 2-3 anni	330	<b>7,1</b>	4.173	6,2	4.503	6,2
Diploma di scuola secondaria superiore	1.549	<b>33,3</b>	21.285	31,4	22.834	31,6
Titolo universitario	593	12,7	11.677	17,2	12.270	17,0
Totale	4.651	100,0	67.710	100,0	72.361	100,0

Fonte: ISFOL, Indagine Nazionale Placement, 2013

Molto più alta, inoltre, rispetto agli altri canali, la percentuale di stranieri (figura 3).

**Figura 3.** Individui formati per tipo di canale: stato di nascita



Fonte: ISFOL, Indagine Nazionale Placement, 2013

Interessante appare infine effettuare un confronto tra le due sotto popolazioni rispetto al contesto familiare (tabella 3).

Gli allievi che hanno utilizzato il canale dei CPI provengono anche da contesti familiari non particolarmente formati o molto poco formati, nei quali più di un terzo ha genitori con titolo di studio elementare o assente. Laddove i genitori sono più formati, lo sono comunque in misura minore di quelli degli allievi formati che hanno usato tutti gli altri canali. Si osserva, altresì, anche una certa prevalenza di allievi con coniuge non occupato (casalinga, inabile, disoccupato): nella stragrande maggioranza, tali casi attengono ad allievi anch'essi non occupati (specialmente nella popolazione degli utenti dei CPI), dunque ad una fetta di popolazione in condizioni effettivamente critiche.

**Tabella 3.** Individui formati per tipo di canale: contesto familiare

Contesto familiare per tipo di canale	CPI	Tutti gli altri canali	Totale
<b>Componenti nucleo familiare</b>			
1	12,2	8,1	8,4
2	15,5	10,6	10,9
3	29,0	26,5	26,6
4	29,6	38,2	37,6
5	10,4	12,2	12,1
6 e oltre	3,4	4,5	4,4
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>Famiglia/figli</b>			
Single	<b>12,2</b>	8,1	8,4
Coniuge/convivente di cui:	<b>37,7</b>	17,0	18,3
Coniuge/convivente non occupato*	<b>13,3</b>	11,2	2,1
Figli	<b>30,2</b>	14,1	15,2
<b>Titolo studio padre</b>			
Nessun titolo	<b>8,0</b>	4,5	4,7
Licenza elementare	<b>31,9</b>	17,2	18,1
Licenza media inferiore o avviamento	36,4	39,6	39,4
Diploma di scuola secondaria superiore	19,0	30,1	29,4
Laurea	<b>4,7</b>	8,6	8,4
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>Titolo studio madre</b>			
Nessun titolo	<b>10,8</b>	5,1	5,5
Licenza elementare	<b>29,9</b>	17,1	17,8
Licenza media inferiore o avviamento	36,1	39,1	38,9
Diploma di scuola secondaria superiore	19,6	31,6	30,9
Laurea	<b>3,6</b>	7,1	6,9
Totale	100,0	100,0	100,0

\* casalinga, inabile al lavoro, disoccupato o in mobilità

Fonte: ISFOL, Indagine Nazionale Placement, 2013

Si profila quindi un posizionamento verso fasce di popolazione con profili più problematici e più deboli sul mercato del lavoro (donne, over 30, stranieri, etc.), ma in parte provenienti da contesti meno avvantaggiati sul piano familiare, nonché delle reti e della autonoma possibilità di movimento nel mercato del lavoro.

Anche dal punto di vista della condizione occupazionale, l'utenza rinviata dai CPI mostra sostanziali diversità rispetto al resto dell'utenza (tabella 4).

**Tabella 4.** Condizione occupazionale e ricerca di lavoro dei partecipanti al momento dell'iscrizione al corso

Condizione occupazionale e ricerca di lavoro al momento dell'iscrizione al corso	Canale di conoscenza dell'intervento		
	CPI	Tutti gli altri canali	Totale
In cerca di occupazione	<b>79,0</b>	48,9	50,9
Occupato	4,6	7,9	7,7
Studente	9,9	38,5	36,7
Casalinga	3,1	1,7	1,8
Altro inattivo	1,2	1,5	1,5
Perceutore indennità ds o mobilità	<b>11,1</b>	3,7	4,2
Durata ricerca di lavoro:			
N.s/N.r.	7,4	6,4	6,5
Meno di 1 mese	15,8	18,9	18,6
Da 1 A 6 mesi	28,3	31,0	30,7
Da 6 a 12 mesi	15,5	16,6	16,5
Da 1 anno a 24mesi	12,4	11,7	11,8
Oltre 2 anni	<b>20,6</b>	15,3	15,9
Inoccupati	23,0	20,5	20,6
Ricerca attiva durante l'attività formativa	<b>40,3</b>	26,3	27,2

Fonte: ISFOL, Indagine Nazionale Placement, 2013

L'osservazione del profilo occupazionale e di comportamento di ricerca dei formati transitati per un CPI al momento dell'iscrizione al corso evidenzia la presenza di:

- una quota molto elevata di persone in cerca di lavoro, pari a oltre 1,5 volte quella che si riscontra nel resto della popolazione (“Tutti gli altri canali”);
- una quota analogamente molto elevata di percettori di sussidi. Questo rappresenta un dato largamente atteso e coerente con la natura e la funzione del canale osservato (i CPI) e con le funzioni esclusive ad esso riservate dalla normativa: per percepire un sussidio di disoccupazione ordinaria, mobilità o L.2/2009 occorre

sottoscrivere la DID<sup>3</sup> ed inoltre la normativa che ha reso più stringente il vincolo tra erogazione di politiche passive e passaggio in un CPI è stata varata proprio a cavallo delle annualità di riferimento dell'indagine placement (L.2/2009 di conversione del D.L. 185/2008);

- una quota proporzionalmente più robusta di inoccupati, vale a dire di persone alla ricerca di lavoro senza esperienze lavorative precedenti; in questo caso lo scarto rispetto al resto della popolazione è meno eclatante dei casi elencati nei precedenti punti. Tuttavia, vale la pena evidenziare che gli inoccupati abbisognano di maggiore attività e servizi di orientamento e profilatura e che, unendo questo dato al profilo piuttosto critico o “difficile” dell’utenza che è transitata per un CPI, evidenzia ancora una volta il posizionamento di questo canale verso un segmento della domanda di lavoro e di politiche attive assai diversificato per composizione, ma complessivamente caratterizzato da molteplici aspetti di debolezza in termini di occupabilità, mancanza di esperienza, capacità di pianificazione, possibilità di accedere a reti e contatti, presenza di barriere culturali/linguistiche. Una domanda di servizi difficile per la natura e il grado di occupabilità espressa da soggetti tra loro eterogenei e con caratteristiche deboli sul mercato del lavoro; una domanda che richiede un trattamento (“presa in carico”) molto più laborioso e antieconomico dal punto di vista della capacità “produttiva” dei CPI rispetto ad altri attori istituzionali, ma indice dell’indubbia funzione istituzionale e perequativa di questo canale;
- il tempo di ricerca di lavoro dichiarato dalle persone “in cerca” al momento dell’iscrizione presenta delle variazioni evidenti ma non eclatanti tra i transitati presso un CPI e gli altri. Si rileva che una vera divaricazione si registra solo quando ci si trova in presenza di persone che sono in cerca di lavoro da oltre un anno: qui le proporzioni sono più gravose per i Centri per l’impiego, evidenziando una volta di più l’interlocuzione di questo canale con un’utenza difficile. Tuttavia, dall’analisi dei dati non si è in grado di evidenziare un particolare effetto di “parcheggio” o di standby per gli utenti dei CPI rispetto alle persone che hanno utilizzato altri canali. È ipotizzabile che anche questo dato sia legato al fatto che la platea che stiamo osservando è composta da persone effettivamente “attive”<sup>4</sup> e, soprattutto, selezionate al termine di un percorso di politica attiva, vale a dire che ha “superato”/“bypassato” il primo step della presa in carico dell’utenza, quello tra il primo colloquio di orientamento e l’effettiva formulazione di una proposta di politica (è qui che si verifica il primo lag), una platea che – dunque – può sovrastimare la condizione di “attività” o di “ricerca attiva”, minimizzando altre caratteristiche che invece sono più presenti nell’osservare la platea degli utenti dei CPI in senso più ampio. In generale,

<sup>3</sup> DID è l’acronimo di “Dichiarazione di Immediata Disponibilità”. La DID è la certificazione resa dal disoccupato al CPI e comprovante la sua condizione di soggetto primo di lavoro che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti. Cfr. D.Lgs. 181/2000 e s.m.

<sup>4</sup> Una conferma in tal senso è suggerita anche dal fatto che una buona parte delle persone iscrittesi ad un corso dopo essere transitata dai CPI risultava comunque attivamente in cerca di lavoro anche durante lo svolgimento del corso stesso (40,3% contro il 26,3% del resto della popolazione).

tale dato evidenzia come i Centri per l'impiego concorrano proporzionalmente in modo maggiore – rispetto a tutti gli altri canali – alla soddisfazione della domanda di formazione espressa da disoccupati di lunga e lunghissima durata (12 – 24 mesi), pur costituendo un canale di rinvio all'offerta formativa abbastanza competitivo anche nei casi di transizioni immediate o molto rapide (“meno di un mese”) o nel medio termine (fino a 6 mesi), ancorché al di sotto delle performance espresse dal resto dei canali.

## L'intermediazione operata dai CPI

Come anticipato nelle pagine iniziali, un secondo obiettivo della presente analisi è quello di verificare se l'intermediazione dei CPI presenti un profilo indifferenziato rispetto al complesso dell'offerta formativa osservata, ovvero se presenti un profilo “tipizzato” rispetto alla composizione dei progetti per tipologia.

Nel primo caso, riscontrato che i CPI costituiscono un canale di accesso per una popolazione che, rispetto alla media, presenta determinate caratteristiche (donne, età avanzata, stranieri, bassa occupabilità, inoccupati, etc.), l'osservazione di un'intermediazione *indifferenziata* rispetto all'offerta complessiva implicherebbe una bassa o interlocutoria capacità dei CPI di corrispondere un'offerta coerente alle caratteristiche della domanda.

Nel secondo caso, quello di un'offerta *tipizzata*, si riscontrerebbe quanto meno una coerenza tra la natura istituzionale e la capacità funzionale e di indirizzo del canale istituzionale.

L'offerta formativa “mediata” dai CPI agli utenti da essi rinviati (tabella 5) presenta un profilo a suo modo originale rispetto alla massa complessiva dell'offerta considerata.

**Tabella 5.** Individui formati per tipo di canale e tipologia di intervento

Tipologia di azione	CPI	Tutti gli altri canali	Totale
Work experience	11,8	11,6	11,6
Formazione iniziale	<b>15,4</b>	28,9	28,0
Formazione permanente	<b>21,9</b>	8,4	9,3
Formazione per l'inserimento occupazionale	26,2	28,9	28,7
Alta formazione	<b>1,4</b>	4,2	4,1
Percorsi integrati	16,0	13,7	13,8
Incentivi	7,4	4,3	4,5
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISFOL, Indagine Nazionale Placement, 2013

In particolare la Formazione permanente (soprattutto), gli incentivi ed i percorsi integrati costituiscono le tipologie di progetto in cui tale offerta si discosta dal complesso, collocandosi al di sopra della media. I picchi di questo scostamento (in positivo) si osservano con le prime due tipologie citate.

Vi sono invece dei tipi di progetto che, presso l'utenza rinviata dai CPI, sono sottorappresentati rispetto al resto dell'offerta. Ciò vale in particolare per la formazione iniziale (-13,5%) e specialmente per l'alta formazione, dove l'offerta formativa mediata dai CPI è, in proporzione, pari ad un terzo di quella mediata dagli altri canali. Parliamo infine di differenze più modeste (-2,6%) per la formazione per inserimento occupazionale.

Nel complesso il profilo progettuale risultante dal "rinvio" dell'utenza CPI alla formazione professionale appare largamente nelle corde del d.lgs. 181 e dell'iniziativa provinciale di questi 15 anni. Tale iniziativa ha visto il ricorso, da parte del *policy maker*, a percorsi integrati, formazione permanente, nell'ambito di più o meno consolidate iniziative di raccordo tra SPI e FP, finalizzate ad evitare comunque situazioni di *standby* del disoccupato ed a tamponare l'assenza di possibilità immediate di inserimento lavorativo con iniziative formative che potessero surrogare lo sbocco occupazionale, mantenendo attivo il lavoratore e non sperperandone né la motivazione né il capitale umano (per quanto permesso dall'offerta formativa territoriale).

In tal senso, il sovradimensionamento delle componenti legate alla formazione permanente, ai percorsi integrati e agli incentivi, unitamente alla incidenza consistente delle misure di inserimento occupazionale, evidenzia una certa coerenza tra l'offerta formativa "mediata" e le tipologie di utenza per così dire "trattate" con maggiore incidenza dai CPI rispetto agli altri canali: un'utenza anagraficamente adulta o matura (da 30 anni in su), che sconta difficoltà di ricollocazione immediata e/o nel medio termine ovvero necessità di riqualificazione ad hoc (si pensi alle crisi industriali), oppure che necessita di interventi di formazione trasversale (es. lingua italiana per stranieri, informatizzazione di base, corsi di inglese specie per le persone in cerca di lavoro di età più matura) per esser messa in condizione di poter migliorare la propria presentazione sul mercato del lavoro. Allo stesso tempo, si evidenzia il sottodimensionamento delle tipologie legate alla formazione iniziale e all'alta formazione – a minore incidenza presso l'utenza mediata dai CPI – nonché della componente giovanile (appannaggio prevalentemente dei canali costituiti dalla scuola e dall'università, oltre che delle reti informali e amicali). Infine, si osserva una marginalità delle componenti più qualificate dell'utenza, presso le quali ha un ruolo preminente, tra i canali istituzionali, l'Università.

## Considerazioni conclusive

In conclusione, i dati offerti dall'*Indagine Nazionale Placement* permettono di tracciare un primo profilo operativo e funzionale dei Centri per l'impiego nel delicato ruolo di snodo tra la domanda e l'offerta di formazione. Prescindendo solo per un momento dagli elementi più eminentemente organizzativi legati all'assetto "generalista" e "universale" cui è improntata la loro organizzazione – a differenza di quella di altri canali – è possibile osservare due cose. La prima è che i CPI dimostrano una capacità

di intercettazione e di invio all'offerta formativa territoriale di una fetta di popolazione che, rispetto alle caratteristiche complessive dell'universo dei formati osservati dall'*Indagine Placement*, presenta più marcati aspetti di vulnerabilità e di esclusione dai circuiti dell'offerta tradizionale. In sostanza il serbatoio nel quale i CPI hanno più "pescaggio" rispetto agli altri canali di ricerca è costituito da: persone mature, donne, stranieri, persone con bassi o bassissimi livelli di istruzione, persone con situazioni e/o contesti familiari difficili e onerosi da gestire e combinare con attività di riqualificazione e di ricerca di occupazione, persone generalmente di difficile occupabilità e bisognose di una ricollocazione professionale. In tal senso i CPI – coerentemente con la natura di servizio pubblico – si presentano in grado di allargare il perimetro della domanda potenziale di formazione anche a fasce di popolazione che, altrimenti, rimarrebbe ai margini dell'offerta formativa e dell'accesso mirato ad essa. La seconda cosa è che i CPI operano un'intermediazione verso l'offerta formativa assai coerente – nelle tipologie di intervento verso le quali essa è finalizzata – con le caratteristiche della loro utenza. L'azione svolta dai Centri per l'impiego, infatti, presenta con un profilo ben marcato e tutt'altro che indifferenziato rispetto al profilo medio risultante dall'offerta formativa complessivamente osservata, e sembra posizionare i CPI in modo vocazionale verso target di utenza difficili, che presentano maggiori debolezze nel condurre autonome attività di ricerca dell'offerta formativa, e che, peraltro, presentano un basso grado di occupabilità nel mercato del lavoro e sono esposti a fenomeni di *creaming* da parte degli altri provider. Questo complesso di elementi incide sull'offerta funzionale dei Centri per l'impiego nella direzione di un suo livellamento verso servizi di livello elementare<sup>5</sup>: ciò per il combinato disposto di un'utenza portatrice di una forte domanda di sostegno nell'attività di ricerca e organizzazione (anche sul piano personale/familiare) del proprio percorso formativo e di una organizzazione dei Sistemi Regionali/Provinciali ancora poco orientata alla predisposizione di fluidi e stabili meccanismi di raccordo tra l'offerta formativa territoriale e i Servizi per il lavoro.

Questo richiamo alla dimensione istituzionale permette da ultimo di ritornare agli aspetti di natura organizzativa ed operativa che presiedono al funzionamento dei Centri per l'impiego.

L'*Indagine Placement* ha consentito di osservare indirettamente il "prodotto finito" del raccordo tra CPI e Enti territoriali della Formazione, vale a dire gli allievi che a seguito del rinvio alla formazione operato dai Centri per l'impiego hanno frequentato e concluso un intervento formativo. I dati raccolti hanno cioè permesso di verificare il "come" e il "cosa" del loro modello di funzionamento, al di là di astrazioni teoriche, questioni di ingegneria istituzionale o prescrizioni normative. Quando i CPI sono osservati nell'ambito delle funzioni più complesse di messa in opera dei percorsi di politica attiva del lavoro (accesso alla formazione, avvio di percorsi individuali, etc.), che implicano un maggiore stress dei loro modelli organizzativi generalisti e plurifun-

<sup>5</sup> Cfr. Baronio G., D'Onofrio M., Landi R. (a cura di), *Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro: monitoraggio SPI 2000 – 2007*, vol. 2, ISFOL, I libri del FSE 122, 2008, pp. 47 – 51; *Struttura di monitoraggio dei Servizi per l'impiego, Monitoraggio dei Servizi per l'impiego*, I libri del FSE 134, 2009, p. 125.



zionali, si evidenzia esplicitamente la forte *asimmetria* che ne caratterizza l'operato. Infatti, ai grandi volumi di attività non solo e non tanto amministrativa, ma anche info-orientativa, consulenziale e di presa in carico dell'utenza<sup>6</sup>, fanno riscontro quote di intermediazione verso l'offerta formativa sostanzialmente modeste, soprattutto se si considera il rilievo istituzionale e di sistema progressivamente riconosciuto ai Servizi per il lavoro negli ultimi 15 anni (cfr. *ante box 1*). I CPI, in questa fotografia, si presentano come un sistema territoriale con un suo posizionamento peculiare, in grado di svolgere una funzione perequativa – nell'accesso all'offerta formativa territoriale – a vantaggio di porzioni di popolazione decisamente debole o svantaggiata, sobbarcandosi delle diseconomie e dei maggiori costi che tale tipo di servizi implicherebbe per altri provider. Tale valore aggiunto, tuttavia, sembra scontare il disvalore legato ad una ancora limitata capacità di dar seguito alla presa in carico dell'utenza: nell'operatività delle strutture pubbliche si determinano dei veri e propri colli di bottiglia – nel passaggio tra la pianificazione individuale e l'operatività delle azioni pianificate – che producono un effetto selettivo, non tanto in base alle caratteristiche dell'utenza, quanto per effetto delle diseconomie del loro modello operativo. Di fronte ad un quadro così in chiaroscuro occorre risolvere con forza alcune questioni, da tempo e con alterne fortune al centro del dibattito sia politico che tecnico, viepiù rilevanti alla luce delle trasformazioni che hanno interessato la struttura del mercato del lavoro e dell'intero sistema produttivo nazionale negli ultimi sei anni almeno. Tali domande sono relative, da un lato, alla *coerenza del modello organizzativo dei Servizi per il lavoro* (ancora largamente debitore a quello del vecchio collocamento) rispetto alla struttura della domanda di servizi in un mercato del lavoro da tempo liberalizzato e ai *contorni del mandato istituzionale della mano pubblica in un sistema misto pubblico-privato* (anche alla luce di dati che ne evidenziano un marcato posizionamento sul mercato della domanda di servizi). Da un altro lato, tali domande attengono alla *destinazione di risorse materiali e organizzative stabili e congrue*, adeguate al perimetro di azione e alla natura degli obiettivi perseguiti, nonché al livello conosciuto in altri Paesi europei<sup>7</sup> che, per dimensioni demografiche e macroeconomiche sono più vicini a quello italiano.

<sup>6</sup> L'indagine ISFOL Plus (Participation, Labour, Unemployment Survey) ha stimato che, nel 2008 – vale a dire nello stesso periodo nel quale si sono svolti gli interventi formativi oggetto dell'Indagine Placement – gli utenti dei Centri per l'impiego sono stati oltre 4,2 milioni in 24 mesi, e che nello stesso turno di tempo siano state “prese in carico” (con la sottoscrizione della DID) oltre 2,8 milioni di persone. Cfr. Mandrone E., Radicchia R. (a cura di), *Indagine Plus. Il mondo del lavoro tra forma e sostanza. Terza annualità*. ISFOL, I libri del FSE, 167, Roma, 2012, pp. 154 e segg. Più di recente, lo stesso Ministero del lavoro ha quantificato nell'ordine dei 2,2 milioni in un solo anno (il 2012) le DID rilasciate presso i CPI. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Indagine sui servizi per l'impiego 2013. Rapporto di monitoraggio*, 2013, p. 22.

<sup>7</sup> Si veda in proposito Bergamante F., Marocco M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, ISFOL, 2014 (ISFOL Occasional Paper, 13)

## Riferimenti bibliografici

- Baronio G., D'Onofrio M., Landi R. (a cura di), *Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro: monitoraggio SPI 2000-007*, vol. 2, ISFOL, Roma, 2008 (I libri del Fondo sociale europeo, 122).
- Bergamante F., Marocco M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, ISFOL Occasional Paper, 13, Roma, 2014.
- Di Battista G., Landi R., Palomba L., *Il raccordo tra formazione e orientamento. Prime evidenze dell'indagine nazionale*, "Osservatorio ISFOL", n. 1, 2012, pp. 55-76.
- Di Battista G., Landi R., *Modelli istituzionali e reti locali per favorire l'accesso dei cittadini all'offerta formativa territoriale*, Roma, 2013 (ISFOL Occasional Paper, 10)
- Gilli D., Landi R., (a cura di), *Indagine campionaria sul funzionamento dei Centri per l'impiego 2005-2006*, ISFOL, Roma, 2007 (Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, 1)
- Mandrone E., Radicchia R. (a cura di), *Indagine Plus. Il mondo del lavoro tra forma e sostanza. Terza annualità*, ISFOL, Roma, 2012 (I Libri del Fondo sociale europeo, 167).
- Severati P., (a cura di), *Formazione e lavoro nel Mezzogiorno: la valutazione degli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità cofinanziati dal Fondo sociale europeo 2000-2006 nelle regioni obiettivo 1*, ISFOL, 143, Roma, 2010 (I Libri del Fondo sociale europeo, 167)
- Struttura di monitoraggio dei Servizi per l'impiego, *Monitoraggio dei Servizi per l'impiego*, I libri del FSE 134, Roma, 2009

**Per citare questo articolo:** Giuseppe Di Battista e Roberto Landi, *Il ruolo dei CPI nell'intermediazione dell'utenza debole verso l'offerta formativa*, "Osservatorio Isfol", iv (2014), n. 1-2, pp. 27-44.