

**Il mercato del**

**lavoro della**

**provincia di Pavia**

**Una strategia**

**per il rafforzamento**

**dei Centri**

**per l'Impiego**

---

Emanuele Forlani  
Roberta Rabellotti  
Dalila Ribaldo

Dicembre 2021

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali  
Università di Pavia - Strada Nuova 65, 27100 Pavia

-  
emanuele.forlani@unipv.it  
roberta.rabellotti@unipv.it  
dalila.ribaldo@unipv.it



UNIVERSITÀ DI PAVIA  
Dipartimento di  
Scienze Politiche e Sociali



---

## Prefazione

Conoscere per decidere. Può sembrare banale ma lo spirito che ha mosso la Provincia di Pavia a finanziare il rapporto *Il mercato del lavoro della provincia di Pavia. Una strategia per il rafforzamento dei Centri per l'Impiego* è tutto qui, e nasce dalla consapevolezza che mai come in questi ultimi anni abbiamo bisogno di orientare le politiche occupazionali verso obiettivi sicuri.

Il mondo del lavoro è cambiato ed in continua evoluzione. È cambiato il contesto economico, è cambiato il modo di produrre, è cambiata la domanda di professionalità, sta cambiando l'organizzazione del lavoro la cui tradizionale struttura è stata messa duramente alla prova dalla crisi pandemica. Resta insoddisfatto il bisogno di trovare risposte adeguate alla crisi occupazionale.

Ogni cambiamento porta con sé paura e incertezza. E una buona dose di pressapochismo. Dobbiamo liberarci di questo fardello. Gli strumenti della conoscenza possono aiutarci a uscire dal quadro precario delle soluzioni posticce e disegnare un orizzonte più chiaro attraverso percorsi certi e opportunità credibili. Non siamo all'anno zero ma i frequenti cambiamenti legislativi non hanno fatto bene alle politiche del lavoro. Una cosa però l'abbiamo imparata. Si può uscire da questa stasi se tutti tirano nella stessa direzione, se i soggetti chiamati a vario titolo a realizzare il *matching* domanda/offerta di lavoro si aprono a forme di collaborazione nuove e sono pronti a condividere programmi di avviamento e inserimento lavorativo.

Partendo dagli strumenti che Regione Lombardia ha messo nelle mani delle Province. I Centri per l'Impiego sono una straordinaria occasione di rilancio di un progetto più ambizioso. Ci sono le risorse, ci sono le persone, ci sono le strutture. Questa volta davvero non abbiamo alibi. L'importante, come sempre, è crederci e non farsi sopraffare dalla rassegnata disillusione sulla capacità del sistema pubblico di saper reggere la sfida. Troppo spesso, in passato, abbiamo sprecato tempo fra dubbi e cattive scelte. *“La vita è quello che ti accade mentre sei occupato a fare altri progetti”*. Forse John Lennon non pensava al mercato del lavoro ma la suggestione può aiutarci a recuperare un rinnovato impegno.

Vittorio Poma  
PRESIDENTE DELLA PROVINCIA DI PAVIA

Pavia, 1 Dicembre 2021

---

## Executive summary

- I **Centri per l'Impiego (CPI)** sono le strutture pubbliche che erogano le politiche attive per il lavoro. Come attori pubblici, centrali nel mercato del lavoro, i Cpl hanno un ruolo chiave nel facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro di particolari categorie come i più giovani, gli over 50, i poco qualificati, le minoranze etniche e le donne.
- Il **Jobs Act** del 2015 ha ridisegnato non solo la *governance* dei Cpl ma anche e soprattutto i servizi che questi offrono, articolati in otto aree funzionali, declinate in sub-attività, che vanno dall'accoglienza (registrazione dei dati amministrativi e mantenimento delle banche dati), all'orientamento e ai servizi rivolti alle imprese e all'auto-imprenditorialità e alla assistenza alla creazione di impresa.
- Tra tutte le attività svolte dai Cpl, è centrale l'Orientamento di I e II livello che comprende le fasi di **profiling e matching**. Il *profiling* è quel meccanismo attraverso cui l'operatore del Cpl registra l'utente e ne delinea un profilo sulla base delle sue caratteristiche sociodemografiche, come per esempio il livello di istruzione, il genere, l'età e la precedente occupazione. Un *profiling* efficace facilita e rende più efficace il cosiddetto *matching*, ovvero l'incontro del profilo della persona inoccupata/disoccupata con la domanda di lavoro dell'impresa.
- La **Lombardia** è la regione con il maggiore numero di Cpl in Italia, per un totale di 63 sedi con 774 operatori occupati. I Cpl lombardi sono gestiti direttamente dalle Province, come nel caso di quella di Pavia dove operano tre Cpl con 29 dipendenti.
- I Cpl in Italia e in Lombardia mostrano criticità per quanto riguarda il **sottodimensionamento dell'organico e l'inadeguata formazione dello stesso** nello svolgere le nuove funzioni previste dal *Jobs Act*, come una corretta e dettagliata profilazione degli utenti e l'offerta di servizi avanzati come il supporto all'auto-imprenditorialità. In particolare, si registra una sistematica assenza di figure specializzate come psicologi, soprattutto per le attività di orientamento di II livello, di consulenti aziendali per le attività di servizio alle imprese e di mediatori culturali per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati.
- Tutti i Cpl attivano le aree funzionali di natura gestionale ed amministrativa e quelle di orientamento di I livello. **Il numero di azioni e servizi erogati diminuisce all'aumentare del grado di complessità e carattere strategico**. Infatti, nelle aree funzionali cruciali di orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro,

rinvio alla formazione e servizi alle imprese i Cpl soffrono delle carenze di competenze specialistiche del personale e del carico di lavoro per ogni operatore.

- Le **infrastrutture informatiche** rappresentano una ulteriore barriera al corretto funzionamento dei Cpl in quanto circa il 26% dei Cpl lavora con una connessione internet inadeguata e/o instabile. I Cpl vivono in una sistematica condizione di carenza infrastrutturale sia da un punto di vista logistico che informatico.

- Il **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, messo a punto dal governo con i fondi *Next Generation EU*, prevede uno stanziamento di 6,66 miliardi di € fino al 2025 per il miglioramento del sistema dei servizi per il lavoro. Le nuove risorse mirano a rafforzare le politiche attive erogate dai Cpl con l'obiettivo di fornire servizi innovativi di politica attiva che si concentrino maggiormente sulla riqualificazione e l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, anche grazie ad una ridefinizione del ruolo dei Cpl. Nell'ottica di rafforzamento dei Cpl sono previste 11.600 assunzioni, quindi, più del doppio dell'attuale numero di persone impiegate.

- In provincia di Pavia la **popolazione attiva** nel tempo è cresciuta per poi diminuire nel 2020. Il tasso di disoccupazione è diminuito nel tempo così come il tasso di occupazione a tempo indeterminato. La riduzione della **disoccupazione** e del tasso di attivi (con la crescita della quota dei lavoratori a tempo indeterminato) nel 2020 rafforzano l'idea che i lavoratori a tempo determinato abbiano perso il lavoro e molti di questi siano diventati inattivi. La maggior parte delle domande di lavoro da parte delle imprese nella provincia consiste in lavori a tempo determinato e a bassa qualifica. Lo stato di disoccupazione tende a durare a lungo (circa due anni e mezzo).

- Le **donne** hanno una più bassa probabilità sia di essere occupate che di partecipare al mercato del lavoro. La crisi del 2020 ha ampliato il divario tra uomini e donne in termine di tasso di attività. Inoltre, le donne sono proporzionalmente più occupate, rispetto agli uomini, con contratti *part-time* mentre la quota di donne con contratti a tempo indeterminato è scesa negli ultimi anni. Le donne hanno anche tempi più lunghi di permanenza nella disoccupazione.

- I **giovani** tra i 16 e i 29 anni hanno una più bassa propensione a partecipare al mondo del lavoro, un tasso di disoccupazione molto più alto rispetto alle altre fasce di età, una probabilità più bassa di avere contratti a tempo indeterminato. Questi elementi di criticità si sono amplificati nel 2020. Nel 2020, i NEET (Neither in Employment Education and Training) nella provincia di Pavia sono circa il 13% (15% per le donne). Tale dato è in crescita dal 2016 e superiore alla media regionale.

- I **laureati** hanno un tasso di partecipazione al mercato del lavoro più elevato rispetto ai lavoratori meno qualificati e un minore tasso di disoccupazione. In termini di partecipazione al mercato del lavoro il divario si è ampliato nel 2020 poiché la crisi ha avuto effetti meno negativi (in media) per i laureati che per i non laureati. I laureati passano meno tempo in una condizione di disoccupazione e il tempo richiesto per trovare lavoro è inferiore rispetto a un non laureato. Inoltre, i lavoratori laureati tendono con una maggior probabilità a lavorare fuori provincia ma tale dato è in forte crescita anche per i non laureati.
- La crisi del 2020 ha portato ad un notevole incremento dell'**uso della Cassa Integrazione Guadagni** in tutta la Lombardia, provincia di Pavia inclusa. La provincia Pavia assorbe l'8% dei nuclei beneficiari di **Reddito di Cittadinanza**, con un picco nel 2020 a causa della crisi pandemica che ha coinvolto 9.129 nuclei familiari. I dati mostrano anche un aumento generale del disagio socioeconomico all'interno della provincia e il conseguente aumento dell'importo medio erogato come sussidio alle famiglie. Nel 2021 è diminuito il numero di nuclei beneficiari, sebbene non a livelli pre-covid, ma è aumentato l'importo medio, quindi ci sono meno famiglie beneficiarie ma più povere.
- Partendo dai fattori di criticità dei Cpl e del mercato del lavoro si propone una **strategia di intervento rivolta a raggiungere due obiettivi principali**: a) aumentare l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici per il lavoro erogati dai Cpl della provincia di Pavia; b) trasformare i Cpl locali in punti di riferimento fondamentali per coloro i quali cercano lavoro o vogliono ricollocarsi nel mercato del lavoro.
- La **strategia di rafforzamento si articola su cinque pilastri**, tra loro strettamente interconnessi e complementari: 1) Migliorare la formazione e le competenze del personale impegnato nei Cpl; 2) Adottare metodi di profilazione che combinino informazioni quantitative, qualitative e valutazioni degli operatori; 3) Potenziare l'accesso e l'utilizzo delle informazioni e dei dati; 4) Rafforzare le relazioni con il sistema produttivo locale; 5) Creare relazioni con le reti internazionali dei servizi per il lavoro.

---

## Ringraziamenti

*Questo rapporto è stato realizzato con il supporto finanziario della Provincia di Pavia.  
Ringraziamo per i preziosi commenti il Prof. Vittorio Poma e la Dott.ssa Elisabetta Pozzi e per la condivisione di utili informazioni Donata Perotti e Luciano Rossi.*

---

## Indice

Introduzione	p. 9
<b>1. Il mercato del lavoro</b>	<b>p. 12</b>
1.1 Il mercato del lavoro in Italia e le politiche pubbliche	p. 13
1.2 I Centri per l'Impiego nel sistema legislativo italiano	p. 16
1.3 I servizi offerti dai Centri per l'Impiego	p. 20
1.4 I Centri per l'Impiego in Lombardia	p. 27
1.5 Il modello lombardo delle politiche attive	p. 29
1.6 Il funzionamento dei Centri per l'Impiego e le loro criticità	p. 32
1.6.1 Gli operatori dei Centri per l'Impiego	p. 34
1.6.2 Gli utenti dei Centri per l'Impiego	p. 35
1.6.3 L'attivazione dei servizi	p. 36
1.6.4 Le criticità dei Centri per l'Impiego	p. 39
1.7 I Centri per l'Impiego in Europa	p. 40
1.8 Le prospettive future delle politiche attive: il PNRR	p. 44
1.9 Il Piano di Sviluppo Sostenibile della Regione Lombardia	p. 46
<b>2. Economia e mercato del lavoro nella provincia di Pavia</b>	<b>p. 48</b>
2.1 Il quadro generale dell'economia in Lombardia e in provincia di Pavia	p. 49
2.2. Il mercato del lavoro nella provincia di Pavia	p. 55
2.2.1 Il mercato del lavoro in generale	p. 56
2.2.2 Il mercato del lavoro femminile	p. 65
2.2.3 Il mercato del lavoro per fascia di età	p. 69
2.2.4 Il mercato del lavoro per titolo di studio	p. 73
2.3 La cassa integrazione e il tempo non lavorato	p. 75
2.4 Il mercato del lavoro della provincia di Pavia: alcune considerazioni finali	p. 80
<b>3. Una strategia di rafforzamento dei Centri per l'Impiego pavesi</b>	<b>p. 82</b>
Bibliografia	p. 93
Appendice 1	p. 96



# Introduzione



Il buon funzionamento del mercato del lavoro è fondamentale per il benessere economico e sociale di un territorio. In una situazione di crescita economica, gli individui<sup>1</sup> trovano facilmente un'occupazione soddisfacente, remunerativa e vicina alle proprie competenze. Perché ciò avvenga è cruciale un mercato del lavoro ben funzionante dove gli occupati utilizzano al meglio le loro competenze.

Il mercato del lavoro in Italia si caratterizza per un alto tasso di disoccupazione e un basso tasso di partecipazione, in particolare per alcune categorie come le donne e i giovani. Nel 2020 il COVID-19 ha ulteriormente esacerbato il divario di opportunità di lavoro tra uomini e donne e lavoratori a tempo indeterminato e giovani precari. La crisi economica generata dalla crisi sanitaria ha portato ad un forte incremento nell'utilizzo di misure di sostegno al reddito come la Cassa Integrazione e il Reddito di Cittadinanza ma anche mostrato l'esigenza sempre più stringente di misure efficaci nel supportare la ricerca di occupazione di coloro i quali sono al di fuori del mercato del lavoro.

Questo studio svolto per conto della Provincia di Pavia si compone di tre parti e ha l'obiettivo di fornire una fotografia il più possibile completa del mercato del lavoro provinciale. Il Capitolo 1 analizza il funzionamento normativo del mercato del lavoro italiano e lombardo, guardando nel dettaglio al ruolo dei principali attori pubblici coinvolti - i Centri per l'Impiego (Cpl) - e alla loro posizione nel sistema legislativo, alla *governance* nazionale e sovranazionale nella quale questi si inseriscono e alle loro funzioni e criticità, individuando delle *best practices* internazionali. Uno sguardo attento è rivolto anche alla riforma del *Jobs Act* del 2015 che ha cambiato la struttura pubblica del mercato del lavoro affidando a Regioni e Province Autonome la gestione delle politiche attive, ovvero delle politiche dirette a favorire il (re)inserimento lavorativo di coloro i quali sono in cerca di occupazione. Nel nuovo disegno proposto dal *Jobs Act*, l'obiettivo dei Cpl è stato rivisto con lo scopo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro secondo un modello di *flexicurity*, basato su un equilibrio tra politiche passive di sostegno al reddito e politiche attive.

Il Capitolo 2 presenta una fotografia aggiornata dello stato dell'economia lombarda e della provincia di Pavia, con una analisi dettagliata del mercato del lavoro locale e una attenzione particolare ad alcune categorie come le donne, i giovani, i laureati e i lavoratori a bassa qualificazione. I dati mostrano come anche nel periodo precrisi nella provincia di Pavia donne, giovani, lavoratori sopra i 50 anni e

---

<sup>1</sup> In questo rapporto abbiamo adottato come scelta linguistica il maschile sovraesteso pur consapevoli dell'importanza di utilizzare, quando possibile, soluzioni linguistiche inclusive e rispettose delle soggettività.

non laureati avevano maggiori difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro (con livelli di disoccupazione più alti e tassi di attività più bassi). Dai dati emerge che la recente crisi ha portato ad un aumento degli inattivi e ad una riduzione del tasso di disoccupazione che associato ad una forte contrazione della partecipazione al mercato del lavoro suggerisce che parte dei disoccupati hanno di fatto smesso di cercare lavoro in quanto scoraggiati.

Sulla base dell'evidenza raccolta nei due capitoli precedenti, il Capitolo 3 propone una strategia per il rafforzamento dei Centri per l'Impiego pavese con l'obiettivo di affrontare le criticità emerse nell'analisi. La strategia si articola in cinque livelli diversi: 1) miglioramento della formazione e delle competenze del personale impegnato nei Cpl; 2) adozione di metodi di profilazione che combinino informazioni quantitative, qualitative e valutazioni degli operatori; 3) potenziamento dell'accesso e dell'utilizzo delle informazioni e dei dati; 4) rafforzamento delle relazioni con il sistema produttivo locale; e 5) creazione di relazioni con le reti internazionali dei servizi per il lavoro.

# Capitolo 1

## Il mercato del lavoro

## 1.1

### Il mercato del lavoro in Italia e le politiche pubbliche

Il mercato del lavoro è quell'insieme di regole e meccanismi che determinano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e conseguentemente anche i livelli salariali e occupazionali. Enti pubblici e privati possono intervenire nel mercato del lavoro per facilitare l'incontro tra domanda e offerta, supportando l'accesso al lavoro di coloro i quali sono disoccupati, a rischio di disoccupazione o inattivi. Le politiche pubbliche che operano nel mercato del lavoro si distinguono in attive e passive. Tali politiche hanno il comune obiettivo di: a) promuovere l'occupazione e l'inserimento lavorativo, b) facilitare il mantenimento dell'occupazione e c) fornire sostegno monetario al reddito di coloro i quali sono disoccupati.

Le **politiche attive**, descritte in dettaglio nel **Box 1.1**, sono misure dirette a favorire l'ingresso nel mercato del lavoro di soggetti inoccupati (soggetti in cerca di prima occupazione), disoccupati (coloro che hanno perduto il posto di lavoro) o a rischio di disoccupazione (ENAIIP, 2017).

*Le politiche pubbliche, sia attive che passive, hanno comuni obiettivi:*

*a) promuovere l'occupazione e l'inserimento lavorativo,*

*b) facilitare il mantenimento dell'occupazione,*

*c) fornire sostegno monetario in caso di disoccupazione*

#### Box 1.1

##### Le politiche attive in Italia

- **Assegno di Ricollocazione:** un voucher di entità variabile a seconda del profilo di occupabilità, da utilizzare presso i Centri per l'Impiego (Cpl) e altri soggetti accreditati per ottenere servizi di assistenza nella ricerca del lavoro. L'assegno di ricollocazione può essere associato ad altre misure come il reddito di cittadinanza o la cassa integrazione per aumentare le possibilità di ricollocamento nel mercato del lavoro. La Regione Lombardia ha introdotto un voucher aggiuntivo chiamato Dote Unica di Lavoro (si veda il paragrafo 1.5).
- **Reddito di Cittadinanza (RdC),** introdotto con il DL n. 4/2019, è una misura di politica attiva, ma anche di sostegno al reddito la cui erogazione dipende da specifici requisiti. Il sussidio è accompagnato da misure attive di inserimento lavorativo.
- **Apprendistato:** una tipologia di contratto detto a "causa mista" (composto da una parte di formazione e una parte dedicata all'attività lavorativa). Esistono incentivi alle imprese (come lo sgravio dei contributi) che assumono giovani con età inferiore ai 29 anni tramite contratti di apprendistato. Sono le Regioni e le Province autonome a rendere operativa la disciplina relativa alle tre tipologie di apprendistato: a) diploma professionale, b) professionalizzante, c) alta formazione e ricerca.
- **Garanzia Giovani:** un programma che nasce da un'iniziativa dell'Unione Europea del 2014 (*Youth Guarantee*) e si rivolge ai giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni, principalmente NEET (*Neither in Employment or in Education or Training*, cioè giovani che né lavorano né studiano) al fine di ottenere un'offerta di lavoro o una assunzione con apprendistato o tirocinio o l'inserimento in un percorso formativo. Dal 2021 è stata introdotta la Garanzia Giovani rafforzata che ha lo scopo di rendere le misure più incisive ed efficaci nell'ambito del programma *Next Generation EU*. A maggio 2021, 1.638.399 di NEET erano registrati nel programma con un tasso di inserimento lavorativo del 62,8%, di questi il 53,6% con assunzione a tempo indeterminato.

In aggiunta a questo elenco, le politiche attive includono anche tutte le iniziative di formazione, consulenza e orientamento introdotte da istituzioni locali e nazionali per promuovere l'occupazione e l'inserimento lavorativo.

FONTE: ANPAL

Nell'attuale sistema italiano le politiche attive sono erogate da enti pubblici come i Centri per l'Impiego (Cpl), da agenzie per il lavoro accreditate e da altri operatori autorizzati (per maggiori dettagli si veda il paragrafo 1.3).<sup>2</sup>

Per accedere a specifiche misure di politica attiva, il cittadino disoccupato o inoccupato deve sottoscrivere la Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID) e il Patto di Servizio Personalizzato (PSP) presso un Cpl o una agenzia accreditata (**Box 1.2**).

### Box 1.2

#### Dichiarazione di Immediata Disponibilità, Patto di Servizio Personalizzato e Offerta di Lavoro Congrua

La **Dichiarazione di Immediata Disponibilità (DID)** al lavoro determina formalmente l'inizio dello stato di disoccupazione di una persona. Chi è disoccupato o ha ricevuto comunicazione di licenziamento può presentare la DID per accedere ai servizi di reinserimento nel mercato del lavoro. Il cittadino può compilare autonomamente la DID oppure tramite i Centri per l'Impiego.

Per **Patto di Servizio Personalizzato (PSP)** si intende un accordo sottoscritto tra il lavoratore e il Cpl/centro accreditato che regola gli impegni della persona e definisce i servizi erogati dalla controparte e finalizzati all'obiettivo di ricollocazione del lavoratore. Il PSP è un contratto stipulato dal lavoratore e riporta la sua disponibilità a partecipare ad a) iniziative e laboratori per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro; b) iniziative di carattere formativo o di riqualificazione o altre iniziative di politica attiva o di attivazione.

Nel PSP il lavoratore dichiara la sua disponibilità ad accettare congrue offerte di lavoro che dovessero presentarsi durante il periodo di disoccupazione. Con una delibera del 20 febbraio 2018, l'ANPAL ha approvato la definizione di **offerta di lavoro congrua** in base a tre principi: a) coerenza tra offerta di lavoro e competenze dell'utente; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento con i mezzi pubblici; c) durata della disoccupazione, che decorre dalla presentazione della DID. La violazione del patto da parte del lavoratore implica una riduzione delle indennità e dei sussidi di disoccupazione fino alla totale eliminazione.

FONTE: ENAIP (2017)

Per **politiche passive** si intendono quelle misure atte a fornire sostegno al reddito a individui disoccupati o che vedono sospeso il loro rapporto di lavoro. In altre parole, le politiche passive sono gli ammortizzatori sociali erogati dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), descritti nel **Box 1.3**.

L'attuale modello italiano di politiche del lavoro (attive e passive) si basa su un *approccio preventivo* al problema dell'occupazione, ossia ha l'obiettivo non solo di fronteggiare i problemi reddituali derivanti da una mancanza di lavoro (politiche passive) ma anche di intervenire

2 Tra i soggetti che erogano servizi per il lavoro ci sono: le agenzie per il lavoro; gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari; le università, pubbliche e private; i Comuni e le Camere di Commercio; le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori; i patronati, e le associazioni senza fini di lucro che hanno per oggetto la tutela del lavoro, l'assistenza e la promozione delle attività imprenditoriali, la progettazione e l'erogazione di percorsi formativi e di alternanza e la tutela della disabilità.

**Box 1.3**

**Le politiche passive in Italia**

Dopo il *Jobs Act*, la riforma del mercato del lavoro adottata nel 2015, in Italia sono operative le seguenti misure di politica passiva:

- **Indennità mensile di disoccupazione (DIS-COLL)** per lavoratori con contratti di collaborazione coordinati e continuativi (Co.Co.Co.) assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio che hanno perduto involontariamente la propria occupazione;
- **Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI)** è una indennità mensile di disoccupazione che sostituisce le precedenti ASPI e mini ASPI per i disoccupati dal 1° maggio 2015. È rivolta ad apprendisti, lavoratori di cooperative, dipendenti della Pubblica Amministrazione con contratti a tempo determinato e al personale artistico;
- **Disoccupazione Agricola** spetta ai lavoratori iscritti negli elenchi dei lavoratori agricoli (operai, coloni, piccoli coltivatori diretti fino a 51 giornate lavorative) e a operai agricoli a tempo indeterminato. Ha una durata massima di un anno;
- **Cassa Integrazione Guadagni (CIG)** che si distingue in tre diverse tipologie:
  - CIG Ordinaria** è un intervento diretto ai dipendenti delle aziende industriali e artigiane nei casi di sospensione o riduzione dell'attività aziendale in seguito a eventi temporanei e transitori. L'azienda deve operare da un minimo di 90 giorni;
  - CIG Straordinaria (CIGS)** rivolta ai dipendenti delle aziende con più di 15 addetti e a quelli delle aziende commerciali con più di 50 addetti nel caso di gravi situazioni di crisi, ristrutturazioni o riorganizzazioni aziendali o di contratti di solidarietà difensivi (cioè stipulati all'interno della contrattazione collettiva nazionale con i sindacati aderenti e con l'obiettivo di evitare i licenziamenti quando l'azienda entra in crisi);
  - CIG in deroga** è una integrazione salariale per imprese che *ab origine* sono escluse dalle tutele ordinarie. Spetta a coloro che lavorano da almeno 12 mesi come operai, impiegati, quadri, subordinati, e con contratto di apprendistato.
- **Fondo di solidarietà (FIS)** è una misura di sostegno al reddito rivolta a tutte le aziende con più di 5 dipendenti non coperte da CIG O CIGS.

Le indennità come NASPI e DIS-COLL decadono se gli individui non partecipano regolarmente ad attività di formazione (o se non si attengono al PSP sottoscritto).

FONTE: [INPS](#)

sulle cause della disoccupazione per facilitare il reinserimento lavorativo (politiche attive).

Tali politiche sono in molti casi strettamente correlate e basate su un *principio di condizionalità*<sup>3</sup> in base al quale non è possibile fruire di una politica passiva (come, per esempio, la NASPI erogata da INPS) senza che al contempo venga attivata una politica attiva, come la ricerca attiva di un'occupazione e/o il reinserimento nel tessuto produttivo come sottoscritto dal lavoratore nel PSP.

Le politiche del lavoro sono realizzate attraverso l'erogazione di servizi al lavoro che devono rispettare degli standard detti *Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)*, garantiti a tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale (**Box 1.4**).

<sup>3</sup> Tale principio è stato introdotto dal Jobs Act con l'obiettivo di promuovere misure di sostegno al reddito contestualmente alla collocazione o ricollocazione nel mercato del lavoro ([Cliclavoro.gov.it](#)).

**Box 1.4**

**Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**

I **livelli essenziali delle prestazioni (LEP)** codificano il set minimo di strumenti, azioni, procedure e abilità che devono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale dai Cpl rispondendo a due esigenze: a) l'individuazione per ciascun ambito di uno standard adeguato di prestazioni; b) la garanzia delle risorse necessarie per erogare i servizi oggetto di LEP a Regioni, Province e Comuni. Allo Stato centrale compete la definizione dei LEP, alle Regioni e Province Autonome l'implementazione di atti volti a garantire i LEP, ossia la potestà legislativa di attuazione degli stessi. I compiti conferiti ai Cpl devono rispettare i livelli essenziali di prestazioni che costituiscono uno strumento di convergenza del sistema nazionale dei Cpl, tradizionalmente caratterizzato da elevata eterogeneità e forti diversità a livello organizzativo e operativo.

FONTE: ANPAL (2021)

Mentre le politiche passive sono erogate da enti nazionali come l'INPS, la gestione e l'erogazione delle politiche attive dipende da Regioni e Province Autonome tramite un sistema di *governance* multilivello. Nei prossimi paragrafi illustreremo come le Regioni, e in particolare la Regione Lombardia, erogano tramite i Cpl e gli altri soggetti autorizzati i servizi al lavoro, analizzando il quadro normativo, le diverse politiche attive e le criticità esistenti.

**1.2**

**I Centri per l'Impiego nel sistema legislativo italiano**

Nell'assetto istituzionale corrente, i Cpl sono strutture pubbliche che erogano le politiche attive per il lavoro. Nel tempo i Cpl hanno assunto un ruolo fondamentale, superando la mera funzione burocratica e tradizionale di registrazione dei disoccupati, e andando a svolgere un ruolo più attivo di monitoraggio e sostegno alle attività di ricerca di un impiego. Come attori pubblici, centrali nel mercato del lavoro, i Cpl hanno un ruolo chiave nel facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro, in particolare di categorie come i più giovani, gli over 50, i poco qualificati, le minoranze etniche e le donne.

Storicamente i Cpl sono gli eredi degli uffici di collocamento istituiti nel 1949 e dipendenti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. In passato, gli uffici di collocamento operavano attraverso un meccanismo in base al quale le persone disoccupate erano iscritte in apposite liste presso i datori di lavoro. A partire dagli anni '90, si sono susseguite una serie di riforme del mercato del lavoro, tra le quali nel 1997 il cosiddetto pacchetto Treu. Le norme promosse dal pacchetto Treu hanno profondamente modificato il funzionamento del mercato del lavoro in un'ottica di liberalizzazione, introducendo i cosiddetti contratti di collaborazione e somministrazione ed i tirocini

*Mentre le politiche passive sono erogate da enti nazionali come l'INPS, la gestione e l'erogazione delle politiche attive dipende da Regioni e Province Autonome.*



ed aprendo la strada ai servizi per il lavoro privati (poi regolati successivamente dalla riforma Biagi del 2003). Successivamente, la legge n. 59/1997, la cosiddetta riforma Bassanini, ha decentrato dal centro alla periferia il sistema di collocamento pubblico. Con il decreto-legge n. 469/1997 sono stati istituiti i Centri per l'Impiego, regolati da leggi regionali e gestiti dalle amministrazioni provinciali. Con lo stesso decreto è stato anche istituito il Sistema Informativo del Lavoro (SIL), un portale informatico a cui aderiscono tutti gli enti locali coinvolti nell'erogazione di politiche attive che raccoglie le informazioni contenute all'interno delle comunicazioni obbligatorie ai Cpl.<sup>4</sup>

Una ulteriore tappa fondamentale è stata la riforma Biagi del 2003 con la quale è stata intensificata la disciplina legislativa sugli accreditamenti delle agenzie per il lavoro gestite da enti privati. La riforma ha avviato anche in Italia un sistema di *quasi-mercato*, ovvero di collaborazione tra pubblico e privato nel quale l'attore pubblico non ha più il monopolio di gestione del mercato del lavoro, ma un ruolo di coordinamento e promozione.<sup>5</sup>

Nel 2010 nasce Clic Lavoro<sup>6</sup>, un portale informatico a cui possono accedere enti, cittadini ed imprese. Il progetto, nato da una collaborazione tra il Ministero del Lavoro, le Regioni e le Province Autonome, ha lo scopo di rendere più accessibile il mercato del lavoro. Il portale web è un luogo virtuale di incontro tra operatori pubblici e privati che hanno immediato accesso alle informazioni e ai servizi per il lavoro erogati su tutto il territorio nazionale.

Il processo di evoluzione del quadro legislativo delle politiche del lavoro in Italia ha avuto un'altra tappa fondamentale tra il 2014 e il 2015 con l'approvazione della legge 183/2014, meglio nota come *Jobs Act*. La riforma è stata attuata con otto decreti legislativi attuativi<sup>7</sup>, in particolare il d.lgs. n 150/2015 in materia di politiche attive e servizi per il lavoro. Nel nuovo disegno proposto dal *Jobs Act*, l'obiettivo dei Cpl è stato rivisto con lo scopo di favorire l'incontro

*La riforma Biagi del 2003 ha avviato anche in Italia un sistema di quasi-mercato, ovvero di collaborazione tra pubblico e privato nel quale l'attore pubblico non ha più il monopolio di gestione del mercato del lavoro, ma un ruolo di coordinamento e promozione.*

4 Le comunicazioni obbligatorie riguardano l'instaurazione, la proroga, la trasformazione e la cessazione di un rapporto di lavoro. Tali comunicazioni devono essere inviate dai datori di lavoro (o da loro intermediari) tramite un'apposita piattaforma telematica (Sistema Informativo per le Comunicazioni Obbligatorie). Le comunicazioni sono usate dai Cpl per monitorare il mercato del lavoro. Anche altri enti come INPS, INAIL e ANPAL utilizzano le comunicazioni obbligatorie con differenti finalità.

5 La convenzione ILO 181/97 ha formalizzato la fine dei monopoli pubblici dei servizi per l'impiego e ha promosso l'avvio dei rapporti con gli attori privati.

6 Per maggiori informazioni si veda il sito [Cliclavoro.gov.it](http://Cliclavoro.gov.it)

7 Per maggiori dettagli sulla normativa inerente alla riforma del Jobs Act si consulti il sito del Ministero del Lavoro <http://www.jobsact.lavoro.gov.it>

tra domanda e offerta di lavoro secondo un modello di *flexicurity*, basato su un equilibrio tra politiche passive di sostegno al reddito e politiche attive di (re)inserimento nel mercato del lavoro. La riforma ridisegna i servizi offerti dai Cpl e la *governance* istituzionale dei sistemi per il lavoro.

Oltre al riordino dei Cpl e ad una nuova articolazione dei servizi che questi erogano, tra le novità introdotte dal *Jobs Act* ci sono anche la definizione dei ruoli del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (rispetto ai Cpl), l'istituzione dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro (ANPAL) e la revisione del Sistema Informativo Lavoro (SIL).

In particolare, al Ministero del Lavoro spetta:

- l'adozione di atti detti di *grande importanza*, come la definizione di offerta di lavoro congrua;
- la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale;
- l'elaborazione delle linee di indirizzo triennali e la determinazione degli obiettivi annuali;
- le competenze legislative nella gestione delle politiche attive del lavoro.

Di contro alle Regioni e Province Autonome spetta la programmazione delle politiche attive del lavoro sui propri territori, e quindi l'attuazione dei LEP, oltre alle funzioni e i compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro.

Ad ANPAL vengono affidate le funzioni di monitoraggio e supporto ai soggetti pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro e le funzioni di coordinamento tra le strutture regionali, l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), l'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL), le agenzie per il lavoro e i Cpl.

Il *Jobs Act* introduce anche una revisione del Sistema Informativo Lavoro (SIL) che nasce dall'esigenza di creare una piattaforma unica per le procedure di gestione in materia di politiche del lavoro. I principali obiettivi del SIL sono a) la gestione dei dati sui percettori di ammortizzatori sociali; b) la gestione dell'archivio delle comunicazioni obbligatorie, c) la gestione dei dati sui servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro; d) la gestione del sistema informativo di formazione professionale. Idealmente, il servizio dovrebbe facilitare il coordinamento e il dialogo tra gli enti coinvolti (Ministero del Lavoro, ANPAL, enti locali e Cpl) e mantenere aggiornate le comunicazioni obbligatorie rese dai datori di lavoro. Inoltre, sul portale SIL i cittadini possono compilare la DID.

Affidando alle Regioni e alle Province autonome la gestione territoriale delle politiche e dei servizi per il lavoro, viene di fatto creata una

*Il Jobs Act ridisegna la governance istituzionale e i servizi dei Cpl introducendo un modello di flexicurity basato su un equilibrio tra politiche passive e politiche attive.*

*governance* multilivello nel quadro di un sistema nazionale unitario definito dal Ministero del Lavoro di concerto con gli enti locali. Infine, in questa *governance* si inserisce anche l'Unione Europea che nel 1998, attraverso la Strategia Europea per l'Occupazione<sup>8</sup> (SEO), definisce i 4 criteri fondamentali che ogni Regione deve seguire nell'erogare servizi di politica attiva:

- occupabilità cioè miglioramento delle capacità di un individuo di inserirsi nel mercato del lavoro;
- adattabilità alle esigenze del mercato del lavoro grazie anche all'aggiornamento delle competenze;
- imprenditorialità cioè sviluppo dello spirito imprenditoriale per contribuire all'autoimpiego;
- pari opportunità per i più giovani e le donne.

Nello schema sovranazionale di *governance* si inserisce anche il PES (*Public Employment Services Network*), la rete europea dei servizi per l'impiego nata nel 2010<sup>9</sup> e formalmente istituita con una Decisione del Parlamento e del Consiglio Europeo nel 2014, con lo scopo di rispondere a una esigenza di collaborazione già emersa nel 1998. Il PES ha funzioni di coordinamento dei servizi per l'impiego su tutto il territorio dell'UE. A rappresentare l'Italia nel PES network è ANPAL (ANPAL, 2021a). Centrale nella strategia è il ruolo dei servizi per l'impiego, quali attori fondamentali nel favorire l'incontro tra domande e offerta di lavoro. La rete ha lo scopo di modernizzare i sistemi del lavoro, collegata con le politiche occupazionali dell'UE in particolare quelle rivolte a disoccupati di lunga durata, giovani, NEET e rifugiati e richiedenti asilo. L'approccio adottato dal PES è detto di *benchlearning*, ovvero di apprendimento su base comparativa che si distingue in:

- *benchmarking*: valutazione comparata delle performance basata su indicatori sia qualitativi che quantitativi come, per esempio, la strategia gestionale dei Cpl, i processi operativi, la copertura delle posizioni lavorative vacanti, la soddisfazione dei clienti, la riduzione della durata della disoccupazione. Per ciascun indicatore sono previste delle condizioni dette facilitanti, ovvero soluzioni ideali che un Cpl adotta per raggiungere l'eccellenza. Nel giugno 2020, a seguito della crisi pandemica, è stata aggiunta una sezione dedicata alla gestione delle crisi e che intende valutare in che misura i servizi per l'impiego siano in grado di anticipare e/o gestire situazioni di crisi.

8 La SEO nasce per la prima volta nel 1998, quando gli Stati Membri dell'Unione Europea decidono di fissare obiettivi comuni per il mercato del lavoro. Per maggiori dettagli consultare [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

9 Nello stesso anno si delinea la Strategia Europa 2020 che contiene una serie di orientamenti strategici per le politiche occupazionali volte a rispondere alla crisi economia del 2008 e a favorire la ripresa del mercato del lavoro.

*Sono 4 i criteri fondamentali che ogni Regione deve seguire nell'erogare servizi di politica attiva:*

- 1. occupabilità cioè miglioramento delle capacità individuali;*
- 2. adattabilità alle esigenze del mercato del lavoro;*
- 3. imprenditorialità cioè sviluppo dello spirito imprenditoriale per contribuire all'autoimpiego;*
- 4. pari opportunità per i più giovani e le donne.*

- *mutual learning*: apprendimento reciproco sulla base dei punti di forza e di debolezza dei vari PES europei. I punti sono organizzati in cluster tematici in collaborazione con i membri del PES network. Per ogni area tematica sono poi organizzate attività di *mutual learning* che permettono ai vari membri della rete di collaborare.

Da un punto di vista gestionale il PES network è organizzato in un consiglio direttivo composto dai responsabili dei servizi per l'impiego di ciascuno stato membro, nel caso italiano ANPAL. Il consiglio direttivo ha funzioni di indirizzo politico, ovvero delinea le strategie operative annuali che la rete deve adottare. A supporto della rete ci sono: l'AFEPA (*Advisors for European Pes Affaires*), un gruppo politico-operativo che fornisce pareri e raccomandazioni sui temi discussi dal consiglio direttivo; il *Benchmarking working group*, con compiti tecnico operativi che valuta la qualità dei dati e degli indicatori e organizza le visite della rete nei vari Stati membri; il *Pes Secretariat* con funzioni di coordinamento tra i vari gruppi di lavoro del network.

ANPAL partecipa con un ruolo di rappresentanza in tutti i gruppi di lavoro. Oltre all'attività di raccolta dati e partecipazione alle attività organizzate dalla rete, ANPAL partecipa all'*external assessment*, ovvero la valutazione esterna da parte del PES network che avviene con un ciclo di visite, iniziate nel 2017 nel caso italiano. Nel 2021 le Regioni Lazio e Lombardia hanno ricevuto le visite di un gruppo composto da quattro esperti della Commissione con lo scopo di valutare il rispetto dell'agenda di riforme previste dal *Jobs Act* ed in particolare dal D.lgs. n. 150/2015. Oggetto di attenzione sono state le procedure di profilazione qualitativa, la definizione di standard di servizio e il rafforzamento dei Cpl.<sup>10</sup>

### 1.3

#### I servizi offerti dai Cpl

Il *Jobs Act* ha ridisegnato non solo la *governance* dei Cpl ma anche e soprattutto i servizi che questi offrono. La riforma del 2015 prevede infatti una nuova articolazione dei servizi erogati, distinti in undici aree funzionali, declinate in sub-attività, che vanno dall'accoglienza (registrazione dei dati amministrativi e mantenimento delle banche dati), all'orientamento e ai servizi rivolti alle imprese e all'autoimprenditorialità e alla assistenza alla creazione di impresa (per la lista di tutte le attività svolte dai servizi per l'impiego si veda la Tabella A.1 in Appendice).

<sup>10</sup> I risultati relativi alle visite del 2021 non sono ancora disponibili.

*L'approccio adottato dal PES (Public Employment Services Network) è detto di benchlearning, ovvero di apprendimento su base comparativa che si distingue in: benchmarking cioè valutazione comparata delle performance basata su indicatori sia qualitativi che quantitativi; mutual learning cioè apprendimento reciproco sulla base dei punti di forza e di debolezza dei vari PES europei.*

Il **Box 1.5** sintetizza i principali servizi al lavoro erogati dai Cpl e dalle agenzie private accreditate e da altri enti nel caso in cui la legge regionale lo preveda, come nel caso della Lombardia (si veda paragrafo 1.4).

## BOX 1.5

### I servizi per il lavoro

- **Orientamento di I Livello:** l'operatore e il disoccupato si incontrano per l'identificazione e la certificazione delle competenze e avviene la **profilazione**. L'operatore aiuta l'utente a ricostruire il proprio profilo lavorativo sulla base di caratteristiche demografiche e analisi delle competenze (titolo di studio, competenze linguistiche, esperienze professionali e formative).
- **Orientamento di II Livello:** accompagnamento e supporto all'utente nella costruzione di un progetto di sviluppo professionale e relativo patto di servizio (PSP). In questa fase ha un ruolo chiave il **Bilancio delle Competenze** che rappresenta una particolare modalità di consulenza orientativa finalizzata a redigere un piano individuale, composto da:
  - **Obiettivi** per far emergere e valorizzare le competenze possedute dalle persone, le loro potenzialità e come queste competenze siano applicabili in vari ambiti;
  - **Modalità** attraverso colloqui individuali, laboratori di gruppo e attività di approfondimento personale che presuppongono una collaborazione tra operatore e lavoratore sia sul piano psicologico che strumentale;
  - **Risultato:** il progetto professionale o patto di servizio (si veda Box 1.2).
- **Formazione:** percorsi e attività di formazione con l'obiettivo di dotare l'utente di nuove competenze e conoscenze secondo un modello di *learning by doing*, cioè imparare facendo. Gli obiettivi principali sono la qualificazione professionale, la riqualificazione e l'aggiornamento.
- **Coaching:** è un approccio alla consulenza individuale attraverso cui si facilitano i processi di apprendimento. L'obiettivo finale è individuare i bisogni di formazione e opportunità di apprendimento, disegnare percorsi che migliorino le competenze dell'utente e monitorare gli esiti dell'apprendimento.
- **Counselling:** è il processo di interazione fra il consulente esperto e la persona che ha richiesto la consulenza. L'obiettivo è duplice: da un lato guidare l'utente rispetto alle situazioni che lo vedono coinvolto come il licenziamento o il cambio di lavoro; dall'altro lato rafforzare nella persona la sua capacità di fronteggiare e gestire situazioni critiche e di difficoltà.
- **Tutoraggio all'autoimpiego e autoimprenditorialità:** richiesto dai soggetti che hanno intenzione di mettersi in proprio. L'autoimprenditorialità comprende misure rivolte a giovani e donne per la creazione e lo sviluppo d'impresa. Gli incentivi sono disciplinati dal D.lgs. n. 185/00, la cui gestione è affidata a Invitalia S.p.A. (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa). L'autoimpiego è l'inserimento nel mondo del lavoro da parte di soggetti privi di occupazione, attraverso la creazione di attività imprenditoriali di piccole dimensioni. L'autoimpiego si realizza attraverso uno schema di incentivi disciplinati dal D.lgs. n. 185/00 gestiti da Invitalia che riguardano tre tipologie di iniziative:
  - **Lavoro autonomo:** con investimenti fino a 25.823€;
  - **Microimpresa:** con investimenti fino a 129.114€;
  - **Franchising:** da realizzare con franchisor accreditati.
- **Tirocinio:** è uno strumento attraverso il quale un'azienda forma un giovane/adulto ai fini di un successivo inserimento lavorativo. Esistono tre tipi di tirocinio:
  - **Curriculare:** rivolto a coloro i quali sono iscritti a un percorso di istruzione secondario, terziario, di dottorato, di master universitari o realizzati da istituti accreditati;
  - **Extracurriculare:** prevede un'indennità definita a livello regionale e si articola in quattro tipologie: a) formativo per coloro che hanno un titolo di studio conseguito entro e non oltre i 12 mesi, inoccupati e disoccupati con contratto di lavoro o collaborazione part-time; b) inserimento al lavoro rivolto a inoccupati, disoccupati e lavoratori sospesi, in mobilità e lavoratori con contratto di collaborazione part-time; c) (re)inserimento in favore di disabili ai sensi della l. n. 68/99; d) estivi di orientamento promossi durante le vacanze estive;
  - **Cittadini stranieri:** rivolto ai cittadini non appartenenti all'Unione Europea a cui si applica la normativa vigente in materia di tirocini prevista dal D.M. n. 142/1998. Il tirocinante deve essere iscritto presso un Cpl.

FONTE: ENAIP (2017)



Tra tutte le attività svolte, è centrale l'Orientamento di I e II livello che comprende le fasi di *profiling* e *matching*. Il *profiling* è quel meccanismo attraverso cui l'operatore del Cpl registra l'utente e ne delinea un profilo sulla base delle sue caratteristiche sociodemografiche, come per esempio il livello di istruzione, il genere, l'età e la precedente occupazione (nel caso di persona disoccupata). Un *profiling* efficace facilita e rende più efficace il cosiddetto *matching*, ovvero l'incontro del profilo della persona inoccupata/disoccupata con la domanda di lavoro dell'impresa. Secondo una definizione data dall'ANPAL: “Il termine *profiling* (o *profilazione*) applicato al contesto delle politiche del lavoro fa riferimento all'insieme delle attività e delle tecniche adottate allo scopo di definire il profilo personale e professionale della persona in cerca di occupazione, ossia per conoscere in modo approfondito i beneficiari dei servizi per il lavoro. La finalità principale è quella di offrire interventi mirati e personalizzati di accompagnamento, inserimento e/o reinserimento nel mercato del lavoro, anche attraverso il potenziamento del bagaglio di competenze possedute o lo sviluppo di altre ritenute strategiche ai fini occupazionali.” (ANPAL, 2020: 3). In altre parole, il *profiling* è una procedura volta a valutare in modo più o meno probabilistico la distanza dal mercato del lavoro ovvero il rischio di disoccupazione di lunga durata connesso al profilo, sulla base del quale definire un piano d'azione individualizzato, che vincola tanto l'utente quanto l'operatore del servizio al rispetto degli impegni fissati congiuntamente.

La profilazione è un'attività fondamentale perché sulla base di questa si identifica il tipo di servizio da offrire e le modalità di erogazione delle politiche attive. Tramite la profilazione agli utenti dei Cpl viene assegnata una fascia di aiuto iniziale (si veda il **Box 1.6** per un esempio). Tale fascia individua il supporto (e di conseguenza anche la quantità di risorse economiche utilizzabili) offerto agli utenti che è proporzionale alla distanza dal mercato del lavoro.

Secondo un'indagine condotta dalla Direzione Generale per l'Occupazione, gli Affari Sociali e l'Inclusione dell'UE nel 2018 (Buckenleibm e Scoppetta, 2018) esistono quattro principali metodi di profilazione, diffusi anche negli altri paesi europei, ai quali il sistema italiano si ispira (ANPAL, 2021b).

La profilazione può avvenire sulla base di:

1. Modello statistico predittivo per stimare in modo automatico il livello di svantaggio e di occupabilità dell'utente (*data-based*);
2. Valutazione soggettiva dell'operatore (*caseworker based*);
3. Regole amministrative (*rule based profiling*) definite ex-ante a livello nazionale o locale come una segmentazione dell'utenza in base alla durata dello stato di disoccupazione o a parametri demografici come l'età (per esempio una persona di 22 anni, non occupata e

*Il profiling è quel meccanismo attraverso cui l'operatore del Centro per l'Impiego registra l'utente e ne delinea un profilo sulla base delle sue caratteristiche sociodemografiche, come per esempio il livello di istruzione, il genere, l'età e la precedente occupazione (nel caso di persona disoccupata).*

**Box 1.6**

**Fasce d'aiuto o priorità**

Nel definire la quantità di risorse da erogare per utente vengono individuate solitamente quattro/cinque fasce di aiuto o priorità che variano in base ai contesti regionali e alle politiche. Nel caso della Lombardia, la *Dote Unica Lavoro (DUL) fase IV*, che rappresenta il modello di politiche attive lombardo (si veda il paragrafo 1.5) prevede 5 fasce:

- **Fascia 1 Bassa** per utenti che richiedono un supporto orientativo di base per ricollocarsi nel mercato del lavoro in autonomia;
- **Fascia 2 Media** per utenti che necessitano di un supporto maggiore che le renda più autonome nella ricerca di un impiego o le supporti nel trovare un rapporto di lavoro più duraturo;
- **Fascia 3 Alta** per utenti che necessitano di un supporto intensivo per la ricerca di un impiego;
- **Fascia 4 Molto Alta** per utenti che necessitano di un supporto intensivo per entrare/rientrare nel mercato del lavoro dopo un lungo periodo di disoccupazione;
- **Fascia 5** (attualmente prevista solo nel caso della DUL) per utenti che necessitano di servizi finalizzati alla riqualificazione professionale per migliorare la propria occupabilità.

FONTE: REGIONE LOMBARDIA

non iscritta ad un corso di laurea potrà essere reindirizzata a uno dei percorsi previsti da Garanzia Giovani);

4. Una combinazione di diversi elementi che vanno dalla valutazione soggettiva dell'operatore, all'utilizzo di dati amministrativi e di valutazione qualitative come screening psicologici dell'utenza. Questo tipo di profilazione si definisce *soft* ed è diffusa nel Regno Unito, in Germania e Olanda (si veda il Paragrafo 1.5).

Il modello italiano è un mix di questi quattro approcci e combina in particolare i punti 1 e 2:

- una profilazione quantitativa (statistico-predittiva) basata su dati e tecniche statistiche sull'intera popolazione dei clienti dei servizi per il lavoro, quindi sia i Cpl che le agenzie private accreditate (*data-based profiling*);
- una valutazione soggettiva che si basa sul giudizio dell'operatore, che, come nel caso tedesco, inglese e olandese, è supportato da strumenti quantitativi per valutare le competenze e i bisogni delle persone in cerca di lavoro e quindi un'erogazione mirata di misure di politica attiva (*caseworker-based profiling*).

Il *profiling* quantitativo (*data-based profiling*) è stato inizialmente introdotto a supporto di Garanzia Giovani per stimare la probabilità che gli utenti rientrassero nella categoria NEET ovvero tra coloro che, in età compresa tra i 15 e i 29 anni, non sono né occupati né inseriti in un percorso di istruzione o di formazione. Questo metodo di profilazione utilizza un modello statistico che stima la probabilità dell'utente di essere (ri)collocato nel mondo del lavoro e determina il percorso di servizi e misure previste dal Patto di Servizio sulla base di un profilo di occupabilità quali-quantitativo.

Il punto di partenza è rappresentato dalla compilazione della DID sul portale ANPAL. La DID raccoglie informazioni sull'utente come le caratteristiche individuali (età, genere, titolo di studio e disciplina, condizione professionale nell'anno precedente, durata della disoccupazione) e territoriali (tasso di occupazione provinciale e sua variazione, densità imprenditoriale). Queste informazioni di carattere quantitativo vengono quindi elaborate da un modello statistico, che utilizzando osservazioni passate (di altri individui) cerca di fornire previsioni sul futuro. Il risultato è un indice di occupabilità compreso tra 0 e 1, dove 0 indica un soggetto facilmente collocabile nel mercato del lavoro e 1 indica un soggetto con un elevato grado di difficoltà nel collocamento.

Alla profilazione quantitativa ne segue una di natura qualitativa (*caseworker-based profiling*) presso il Cpl. Tale profilazione prevede un colloquio con l'utente circa le sue competenze ed esperienze con il fine di definire azioni mirate all'inserimento lavorativo (ossia il contenuto del PSP). In particolare, il *profiling* qualitativo si basa su due questionari di autovalutazione finalizzati ad individuare caratteristiche personali e aspirazioni professionali. I dati forniscono informazioni sulle professioni ricercate da chi si rivolge ad un Cpl (ANPAL, 2020) e costituiscono una guida per il personale dei Cpl che deve aiutare l'utenza nella scelta di percorsi formativi e professionali nell'inserimento nel mercato del lavoro. Ogni 90 giorni il profilo personale di occupabilità viene aggiornato in base alla durata della disoccupazione e alle altre informazioni raccolte dai Cpl.

Tra le pratiche di profilazione diffuse tra i Cpl italiani, possiamo individuare delle *best practices*: come il software S.Or.Prendo, e le procedure della Provincia Autonoma di Trento e della Regione Friuli Venezia Giulia.

Il software **S.Or.Prendo**<sup>11</sup>, utilizzato da diversi Cpl italiani, contiene le informazioni su 450 professioni con le loro caratteristiche essenziali (competenze e capacità richieste) e il percorso formativo necessario per accedere alla professione. La finalità dello strumento è quella di verificare, consolidare ed approfondire l'obiettivo professionale dell'utente e di introdurre azioni mirate necessarie per avviare un'efficace strategia di inserimento lavorativo per ciascuna professione. Tramite l'utilizzo del programma è possibile collegare una professione ad interessi personali o lavorativi dell'utente (che emergono in fase di intervista) e definire la distanza tra utente e professione. Il programma, connettendo le risposte dell'intervista con le professioni genera

*Il software S.Or.Prendo, utilizzato da diversi Cpl italiani, contiene le informazioni su 450 professioni con le loro caratteristiche essenziali (competenze e capacità richieste) e il percorso formativo necessario per accedere alla professione. Il programma, connettendo le risposte dell'intervista con le professioni genera un elenco di professioni ordinate in base alla maggiore prossimità.*

<sup>11</sup> Il software è stato realizzato dal centro studi [Pluriversum](http://www.pluriversum.it), per maggiori info visitare [www.sorprendo.it](http://www.sorprendo.it)



un elenco di professioni ordinate in base alla maggior prossimità riscontrata tra le caratteristiche della professione e gli interessi espressi dalla persona. Ciò consente all'utente, valutando la distanza, di attivare un processo di riflessione sui motivi che via via allontanano o avvicinano a determinate professioni (ANPAL, 2020).

La **Provincia di Trento** ha realizzato uno strumento di profilazione standardizzato che fornisce indicazioni relative ai bisogni professionali dell'utente e agli interventi più adeguati. È stato definito un Questionario di Occupabilità che serve ad individuare i bisogni delle persone e le risorse da utilizzare tenendo conto delle caratteristiche dell'economia locale. Tramite la definizione di un sistema di punti, si identificano i punti di forza e di debolezza dell'utente sul mercato del lavoro e quindi anche le aree di intervento. Il punteggio definisce un indice di difficoltà occupazionale, ossia un indicatore che misura la probabilità di trovare lavoro. Il questionario di profilazione è composto da domande che prendono in considerazione le competenze dell'utente e le sue risorse cognitive ed è composto da tre macroaree di analisi. Le prime due prevedono un'autovalutazione dell'utente per capire: a) le caratteristiche dell'utente in rapporto al mercato del lavoro locale e il tipo di qualifiche necessarie, b) le risorse cognitive e comportamentali della persona che dovrebbero facilitare o ostacolare il successo nella ricerca di una occupazione. La terza parte del questionario è una valutazione complessiva del grado di occupabilità della persona da parte degli operatori dei Cpl (ANPAL, 2020).

Un'altra pratica interessante è quella sviluppata dalla **Regione Friuli-Venezia Giulia** che tenta di replicare i modelli di profilazione più avanzati a livello europeo (si veda il paragrafo 1.7). Sempre con l'obiettivo di individuare le azioni più idonee e i percorsi più efficaci ad aiutare i singoli utenti ad uscire dallo stato di disoccupazione, tale metodo di profilazione cerca di integrare i dati rilevati nella profilazione quantitativa con le informazioni risultanti dal colloquio (profilazione qualitativa). Nella fase quantitativa sono analizzati i fattori (anche tramite l'uso di informazioni dalla piattaforma SIL) che meglio predicono lo stato di permanenza nella disoccupazione: età, genere titolo di studio, qualifica professionale. Una volta definiti tali fattori, nella fase di colloquio, sono introdotte tre aree di indagine per cercare di approfondire ulteriori elementi di vulnerabilità legati alla tipologia delle persone: vincoli oggettivi, situazione soggettive, e aspettative/disponibilità. Tale processo ha come obiettivo finale la definizione di schede che sintetizzano gli elementi sia quantitativi che qualitativi di vulnerabilità e di forza del lavoratore. Nella **Tabella 1.1** è illustrato un esempio di scheda, sulla base della fascia di età degli utenti.

*La profilazione qualitativa è fondamentale perché l'operatore intervistato deve dare una valutazione soggettiva (caso Trentino) o identificare i punti di debolezza dell'utente (caso Friuli-Venezia Giulia). In questi esempi di buone pratiche è quindi necessaria un'adeguata formazione del personale oltre alla presenza di un numero adeguato di operatori.*

In entrambi gli approcci presentati sopra, la profilazione qualitativa diventa fondamentale in quanto nell'intervista l'operatore deve dare una valutazione soggettiva (caso Trentino) o identificare i punti di debolezza dell'utente (caso Friuli-Venezia Giulia). In questi esempi di buone pratiche, un'adeguata formazione del personale, oltre alla presenza di un numero adeguato di operatori, è fondamentale per un processo di profilazione soddisfacente.

**Tabella 1.1**

**Esempio di scheda che sintetizza gli elementi quantitativi e qualitativi di vulnerabilità e di forza del lavoratore**

TIPOLOGIA UTENTI	VINCOLI OGGETTIVI	SITUAZIONE SOGGETTIVA	ASPETTATIVE E DISPONIBILITÀ
<b>&lt; 30 anni</b> Probabile carenza di esperienze professionali e lavorative e prospettiva lavorativa lunga.	Non disponibile	Coerenza fra titolo di studio e aspirazioni personali e professionali.	Proiezione nel futuro con una prospettiva almeno decennale rispetto alla propria immagine lavorativa ed al proprio progetto di vita.
<b>30-45 anni</b> Primo bilancio della propria storia lavorativa. Rischio di una debolezza nella padronanza di competenze digitali e/o linguistiche.	Eventuale frammentazione del percorso lavorativo e sue determinanti e motivazioni. Disponibilità economica che consenta percorsi formativi.	Le competenze linguistiche e digitali in linea con i livelli richiesti dal mercato del lavoro locale. Resistenza o disponibilità nel seguire un percorso formativo.	Non disponibile
<b>46-60 anni</b> Necessità di valutare con attenzione se la persona si pone in un'ottica di rilancio della propria attività lavorativa oppure se la prospettiva che la persona si pone è quella di completare il proprio percorso, maturando i requisiti per il raggiungimento della quiescenza.	Disponibilità economica (da ammortizzatore o risorse proprie) che consenta percorsi formativi.	Storia professionale e caratteristiche. Motivo dell'entrata in disoccupazione.	Prospettive temporali per il pensionamento. In caso di disoccupazione breve valutazione dell'interesse per percorsi di impiego.
<b>&gt; 60 anni</b> Necessità di approfondire il percorso lavorativo/professionale e valutare la possibilità di mettere a frutto anche in dimensione imprenditoriale.	Non disponibile	Storia professionale e caratteristiche. Motivo dell'entrata in disoccupazione. Prospettive temporali per il pensionamento.	In caso di disoccupazione breve valutazione dell'interesse per percorsi di impiego.

FONTE: ANPAL (2020)

## 1.4

### I Centri per l'Impiego in Lombardia

Nel 2015 l'erogazione dei servizi per lavoro è stata regionalizzata, lasciando ad ANPAL il ruolo di coordinamento nazionale. Attualmente la rete pubblica dei servizi per il lavoro in Italia è composta da 551 Cpl dai quali dipendono 51 sedi secondarie e 288 sedi distaccate o sportelli territoriali, per un totale di 7.772 persone impiegate (ANPAL, 2021a).

La Lombardia è la regione con il maggiore numero di Cpl in Italia, per un totale di 63 sedi con 774 operatori occupati (Regione Lombardia, 2020, Allegato A). I Cpl lombardi sono gestiti direttamente dalle Province, come nel caso di quella di Pavia, oppure dalle Agenzie di Formazione Orientamento e Lavoro (AFOL), come nel caso delle Province di Milano e Monza-Brianza.<sup>12</sup> Dei 63 Cpl localizzati in Lombardia, tre operano nella provincia di Pavia con un totale di 29 dipendenti. I tre Cpl pavesi servono i 186 comuni della provincia e hanno sede a Pavia, Vigevano (per la Lomellina) e Voghera (per l'Oltrepò), con i primi due che servono il 75% del totale degli utenti nel 2020 (Provincia di Pavia, 2021).

Dal punto di vista legislativo, i servizi per l'impiego lombardi sono regolati dalla Legge Regionale n. 9/2018 che riconfigura i servizi per il mercato del lavoro sulla base delle norme contenute nel *Jobs Act*. La legge disegna la struttura di *governance* dei Cpl che fanno capo a Regione Lombardia, alla Città Metropolitana di Milano e ai governi provinciali. La legge regionale definisce un modello basato su tre principi: a) la valorizzazione del ruolo delle Province; b) la salvaguardia del servizio erogato ai cittadini; c) il consolidamento dell'attuale assetto dei Cpl, grazie anche al ruolo delle AFOL.

In generale la riforma regionale del 2018 ha ridefinito le competenze di Regione, Province e Città Metropolitana come segue:

- alla Regione è stato attribuito un ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento delle attività dei Cpl, anche tramite la definizione di regole per assicurare il livello di servizio previsto dalle leggi nazionali e una loro omogenea distribuzione sul territorio;
- al Consiglio Regionale spetta definire nell'ambito del programma regionale di sviluppo: a) le aree di intervento prioritario, b) gli obiettivi da perseguire, c) le tipologie degli interventi da effettuare,

<sup>12</sup> Le AFOL sono aziende speciale partecipate dai comuni della provincia che svolgono le stesse mansioni dei Cpl. In Lombardia esistono le Afol Milano e Afol Monza Brianza. Per esempio, Afol Milano gestisce, per conto della Città Metropolitana di Milano, i Centri per l'Impiego di Milano e degli altri comuni che fanno parte dell'area metropolitana. Diversamente, i CPI delle Province di Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Pavia, Sondrio e Varese sono gestiti mediante uffici interni e personale delle Province.

*I Centri per l'Impiego della provincia di Pavia sono tre e servono i 186 comuni. Hanno sede a Pavia, Vigevano (per la Lomellina) e Voghera (per l'Oltrepò). I primi due hanno servito il 75% del totale degli utenti nel 2020.*

d) gli interventi per fronteggiare le crisi occupazionali, e) la gestione dei Cpl, f) il monitoraggio di indicatori di risultato e di impatto anche nell'ambito delle politiche di genere, pari opportunità e di non discriminazione;

- alle Province e alla Città Metropolitana spetta la delega a gestire i procedimenti connessi alle attività dei Cpl, ossia "l'esercizio di funzioni relative a specifici procedimenti amministrativi connessi alla gestione dei Cpl, come quelli attinenti alle anagrafiche relative ai disoccupati e all'erogazione di politiche attive, compreso l'assegno di ricollocazione e il collocamento mirato dei disabili" (art. 4 della l.r. n.9 2018). Inoltre, le Province devono definire i programmi attuativi degli indirizzi regionali.

È importante sottolineare che la Regione Lombardia a partire dal 2006 (l.r. n. 22 del 2006) ha affidato anche ad operatori privati la possibilità di erogare i servizi per il lavoro sul territorio. Quindi a fianco dei Cpl ci sono 206 operatori privati come le agenzie di lavoro e gli altri enti autorizzati<sup>13</sup> per un totale di 916 sedi sul territorio, delle quali 41 nella provincia di Pavia. Per erogare i servizi legati alle politiche attive sia i Cpl che gli altri operatori privati e pubblici devono essere accreditati e iscritti ad un albo gestito da ANPAL.

La presenza di operatori privati da un lato garantisce la libera scelta dei lavoratori rispetto all'ente a cui rivolgersi e dall'altro lato consente di avere un maggior numero di sportelli attivi sul territorio. Le agenzie accreditate private si impegnano a svolgere gratuitamente i seguenti servizi per i lavoratori disoccupati (l.r. n. 22 del 2006):

- L'acquisizione della dichiarazione sostitutiva dello stato di disoccupazione (DID);
- Il colloquio di orientamento;
- Le proposte di iniziative e misure personalizzate di inserimento lavorativo o di formazione (PSP);
- La verifica del rispetto delle misure concordate con il disoccupato fermo restando il permanere dello stato di disoccupazione.

È importante sottolineare che il PSP, benché sottoscritto da un operatore privato accreditato, è un atto che avviene sempre in accordo con il Cpl di riferimento, cioè quello della provincia di residenza dell'utente, su cui gravano alcune incombenze di carattere amministrativo.<sup>14</sup> In particolare, i Cpl devono riconoscere i PSP stipulati dagli attori privati, in quanto titolari dei processi amministrativi. Tale *modus operandi* prevede una forma di partenariato tra i Cpl e gli operatori accreditati in Regione Lombardia previsti dal d.lgs. 150/2015. Gli operatori privati per poter stipulare dei PSP riconosciuti dai Cpl

*La presenza di operatori privati, accreditati dalla Regione Lombardia per i servizi per il lavoro, da un lato garantisce la libera scelta dei lavoratori rispetto all'ente a cui rivolgersi e dall'altro lato consente di avere un maggior numero di sportelli attivi sul territorio.*

<sup>13</sup> Si veda la nota 2.

<sup>14</sup> Nel 2018 in Lombardia sono state rilasciate 327.660 DID e sono stati sottoscritti 156.800 PSP.

lombardi devono sottoscrivere delle manifestazioni di interesse.<sup>15</sup> Dato che i PSP stipulati da operatori accreditati sono registrati nel sistema informatico gestito da ANPAL e vengono associati ad un Cpl di competenza, i Cpl hanno la piena visualizzazione dei PSP sottoscritti dagli operatori e hanno inoltre la titolarità esclusiva per aggiornare le schede anagrafiche personali e gli stati occupazionali e infine vigilano e hanno potere sostitutivo e di indirizzo sull'operato degli enti accreditati.

## 1.5

### Il modello lombardo delle politiche attive

Come abbiamo visto le politiche attive per il lavoro includono tutti gli interventi introdotti per migliorare l'occupabilità delle persone e aiutare il loro inserimento lavorativo. I due principali strumenti di politiche attive in Lombardia sono la Dote Unica Lavoro (DUL) e Garanzia Giovani (GG).<sup>16</sup>

La **DUL** è strutturata come un sostegno all'inserimento o al reinserimento lavorativo attraverso la qualificazione o riqualificazione professionale. Attualmente (DUL fase IV come definita dal decreto regionale n.13254 del 4/11/20), i destinatari della dote sono persone sotto i 65 anni con le seguenti caratteristiche:

- disoccupati privi di impiego, residenti e/o domiciliati in Lombardia, anche percettori di NASPI da non più di quattro mesi;
- occupati sospesi, in presenza di crisi, riorganizzazioni aziendali o cessazioni in unità produttive/operative ubicate in Lombardia che sono percettori di un ammortizzatore sociale attraverso la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) e più in generale coloro che beneficiano di trattamenti di integrazione salariale in deroga e legate al COVID-19;
- occupati appartenenti alla forza pubblica residenti e/o domiciliati in Lombardia, (previa autorizzazione rilasciata dal proprio comando);
- iscritti ad un Master Universitario di I e II livello, residenti e/o domiciliati in Lombardia.

<sup>15</sup> Con la manifestazione d'interesse, l'operatore privato esprime la propria disponibilità a collaborare con i Centri per l'Impiego delle Province/Città metropolitana e a siglare con questi accordi di partenariato. La mancata presentazione della manifestazione d'interesse comporta che il Patto di Servizio Personalizzato sottoscritto dall'operatore accreditato non sia riconosciuto dai Cpl.

<sup>16</sup> Nel 2021 la Regione Lombardia ha anche introdotto strumenti dedicati alle imprese per favorire il reimpiego dei lavoratori beneficiari di politiche attive. Tali strumenti si configurano o come contributi all'assunzione o come portafoglio di servizi, la cosiddetta dote impresa collocamento mirato.

*I due principali strumenti di politiche attive in Lombardia sono la Dote Unica Lavoro (DUL) e Garanzia Giovani (GG). La DUL è un sostegno all'inserimento o al reinserimento lavorativo attraverso la qualificazione o riqualificazione professionale; la Garanzia Giovani è un'iniziativa UE che offre opportunità di orientamento, formazione e inserimento nel mondo del lavoro tramite percorsi personalizzati.*

Le diverse misure comprese nella DUL vengono attivate sulla base delle caratteristiche della persona disoccupata: giovane, disabile, occupato, disoccupato o cassaintegrato. Il paniere di misure comprende una pluralità di servizi accessibili a tutti i residenti che pone al centro il risultato da raggiungere secondo le fasce di aiuto definite nel Box 1.4.<sup>17</sup> Quindi la persona, a seconda della propria fascia di aiuto ha a disposizione un budget, entro i limiti del quale si definiscono i servizi utili per l’inserimento lavorativo e/o la qualificazione.

La DUL fase IV si distingue dalla precedente per un focus particolare sulla disoccupazione causata dal COVID-19 ed inoltre per il fatto che anche i lavoratori autonomi senza partita IVA possono ricevere un contributo *una tantum* pari a €1.000 in seguito alla partecipazione ad un percorso di politica attiva (per esempio un corso di formazione).

Secondo un rapporto aggiornato a marzo 2021 di Regione Lombardia (Regione Lombardia, 2021b), sono 6.259 le prese in carico durante la DUL fase IV di cui il 65% sono donne. La provincia con il maggior numero di DUL erogate è quella di Milano con 2657 prese in carico (42% del totale). Nella provincia di Pavia le prese in carico sono 362 (6% del totale); rispetto al bando precedente la quota di DUL della provincia di Pavia è rimasto pressoché invariato (5% in DUL III).

La **Tabella 1.2** riporta le prese in carico nei percorsi finalizzati all’occupazione (Fasce 2-4): queste sono 4.766 (su 6.259), di cui 282 relative a lavoratori parasubordinati e autonomi. Le rimanenti 1493 prese in carico riguardano le DUL con obiettivo di riqualificazione (Fascia 5) di cui la maggior parte (84%) di occupati sospesi, in quanto percettori di un ammortizzatore sociale (es. beneficiari di CIG).

*La DUL fase IV si distingue dalla precedente per un focus particolare sulla disoccupazione causata dal COVID-19. Secondo un rapporto aggiornato a marzo 2021 di Regione Lombardia, sono 6.259 le prese in carico di cui il 65% sono donne.*

**Tabella 1.2**

**Prese in carico DUL fase IV (Marzo 2021)**

FASCIA	# PRESE IN CARICO	% SUL TOTALE
Fascia Media (2)	1656	35,0
Fascia Alta (3)	2512	53,0
Fascia Molto Alta (4)	598	12,0

FONTE: REGIONE LOMBARDIA

17 La fascia 1 in DUL fase IV non riceve dotazioni. Per maggiori informazioni consultare il sito della [Regione Lombardia](#)



A seguito della delibera regionale n. XI/4398 del 10/03/2021 sono previsti incentivi occupazionali a favore delle imprese lombarde che assumono lavoratori provenienti da percorsi di politica attiva di Regione Lombardia, come DUL fase IV.<sup>18</sup> Gli sgravi sono differenziati in base alla difficoltà di accesso nel mercato del lavoro ed in particolare sono maggiorati per over 55 e per l'occupazione femminile.

La **Garanzia Giovani** è un programma di politica attiva che nasce da un'iniziativa dell'Unione Europea nel 2014 (*Youth Guarantee*), rivolto ai giovani tra i 16 e i 29 anni che offre opportunità di orientamento, formazione e inserimento nel mondo del lavoro tramite percorsi personalizzati. Tale misura è rivolta principalmente ai giovani NEET al fine di ottenere un'offerta di lavoro, una assunzione con apprendistato o tirocinio o un inserimento in un percorso formativo.

Il bando Garanzia Giovani in Lombardia ha una dotazione di quasi 100 milioni di € per la fase II (da gennaio 2019) e si sviluppa su quattro linee di interventi specifici: a) linea multi-misura per percorsi di inserimento lavorativo (65% dei finanziamenti); b) linea per il rafforzamento delle competenze; c) linea per il recupero della dispersione scolastica; d) linea per il servizio civile regionale.

Per le imprese che ospitano tirocinanti presi in carico all'interno del programma Garanzia Giovani fase II è previsto un rimborso parziale la cui entità dipende dal tempo di permanenza del beneficiario. All'interno di ogni agenzia autorizzata c'è uno sportello dedicato al programma che svolge le funzioni di accoglienza e orientamento di I e II livello. Come per la DUL, anche i beneficiari di Garanzia Giovani vengono inseriti in quattro fasce di intervento (bassa, medio-bassa, medio-alta, alta). A maggio del 2021, i NEET presi in carico (dall'inizio di fase II) in Lombardia sono stati 41393 di cui 44% donne (Regione Lombardia, 2021a). Il 72% dei beneficiari è in fascia alta e medio-alta di intervento.

Infine, è importante ricordare che Regione Lombardia (come altre Regioni) ha attivato anche politiche per l'inserimento lavorativo delle persone disabili e/o con particolari difficoltà di integrazione nel mondo del lavoro. In base alla art.14 del D.lgs. 276/03 è possibile assolvere all'obbligo per le aziende di avere una percentuale di

*Regione Lombardia ha attivato anche politiche per l'inserimento lavorativo delle persone disabili e/o con particolari difficoltà di integrazione nel mondo del lavoro.*

---

<sup>18</sup> Simili sgravi alle aziende sono applicati anche ai beneficiari del programma Azione di Rete per il Lavoro, un programma di politica attiva iniziato nel 2021 e volto a fronteggiare la crisi occupazionale derivante dall'emergenza sanitaria. Il fondo finanzia azioni di rete rivolte a gruppi di lavoratori in cerca di nuova occupazione, coinvolti in processi di crisi occupazionale. I progetti devono essere presentati da reti di soggetti del sistema economico locale in partenariato ed aventi come capofila un Cpl o un operatore accreditato ai servizi al lavoro (D.g.r. n. 4074 del 21/12/2020).

lavoratori disabili senza assumere direttamente il lavoratore ma tramite collaborazioni con cooperative sociali. Gli accordi tra i servizi competenti e le parti sociali sono definiti su base provinciale. La Regione Lombardia con il d.g.r 2460/2019 ha definito un nuovo schema di convenzione che regola le modalità di adesione da parte delle imprese, i criteri per l'individuazione dei lavoratori svantaggiati/disabili e i limiti percentuali massimi di copertura della quota realizzabili tramite convenzione.

## 1.6

### Il funzionamento dei Cpl e le loro criticità

La spesa italiana per le politiche attive del lavoro è ben al di sotto della media EU, come si vede dalla **Tabella 1.3** che confronta 5 paesi dell'Unione Europea e il Regno Unito. Se si guarda poi alla spesa dedicata ai Cpl, anche in questo caso l'Italia si posiziona sempre al di sotto della media europea e in ultima posizione rispetto agli altri paesi nella **Tabella 1.4**, tra i quali la Danimarca che è il paese con la spesa maggiore in servizi per l'impiego, relativamente al PIL.

La **Tabella 1.5** mostra invece una tendenza inversa, posizionando l'Italia al di sopra della media europea in termini di spesa per politiche passive (e.g. sussidi di disoccupazione). In sintesi, quindi, l'Italia spende molto di più in sostegni al reddito che in politiche di creazione dell'occupazione.

*L'Italia è al di sotto della media EU sia per la spesa per le politiche attive del lavoro che per la spesa dedicata ai Cpl. L'Italia è, al contrario, al di sopra della media europea in termini di spesa per politiche passive.*

**Tabella 1.3**

Spesa per le politiche attive (% PIL)

	2010	2015	2019
Danimarca	1,37	1,42	1,36
Francia	0,76	0,67	0,48
Germania	0,52	0,28	0,26
Italia	0,32	0,41	0,21
Regno Unito	0,07	-	-
Spagna	0,71	0,45	0,56
Media EU-27	0,58	0,48	0,39

FONTE: EUROSTAT



**Tabella 1.4**

**Spesa per servizi per l'impiego (% PIL)**

	2010	2015	2019
Danimarca	0,52	0,50	0,40
Francia	0,31	0,26	0,23
Germania	0,38	0,36	0,34
<b>Italia</b>	<b>0,02</b>	<b>0,04</b>	<b>0,02</b>
Regno Unito	0,31	-	-
Spagna	0,12	0,15	0,13
Media EU-27	0,23	0,21	0,19

Fonte: EUROSTAT

**Tabella 1.5**

**Spesa per le politiche passive (% PIL)**

	2010	2015	2019
Danimarca	1,73	1,27	0,94
Francia	1,94	2,05	1,87
Germania	1,29	0,88	0,72
<b>Italia</b>	<b>1,31</b>	<b>1,28</b>	<b>1,29</b>
Regno Unito	0,28	-	-
Spagna	3,08	1,99	1,52
Media EU-27	1,56	1,3	1,06

Fonte: EUROSTAT

La limitatezza delle risorse disponibili è sicuramente una delle principali cause delle criticità rilevate nel funzionamento dei Cpl che sono oggetto di un'indagine statistica condotta da ANPAL nel 2017 e poi aggiornata nel 2019 (APAL, 2018 e 2021a). Il rapporto di monitoraggio dei servizi per l'impiego pubblicata da ANPAL si basa su dati provenienti dal sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, il sistema delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e su indagini svolte con questionari rivolte ai Cpl sulle modalità di erogazione dei servizi, sui fabbisogni del personale e sullo stato delle loro dotazioni informatiche. In quanto segue sintetizziamo i risultati di queste indagini con un'attenzione particolare ai Cpl dell'area Nord Ovest, e quando i dati sono disponibili a quelli della Lombardia.

*In Italia, la limitatezza delle risorse disponibili è sicuramente una delle principali cause delle criticità rilevate nel funzionamento dei Cpl che sono oggetto di un'indagine statistica condotta da ANPAL nel 2017 e poi aggiornata nel 2019.*

### 1.6.1 Gli operatori dei Cpl

Allo stato attuale i 551 Cpl italiani sono gestiti da 7.772 operatori, che nel 2016 erano 7.934, quindi negli ultimi anni si è registrato un leggero calo del personale (ANPAL, 2021a). In Lombardia nei 63 Cpl, che erano 64 nel 2016 (ANPAL, 2018), il personale ammonta a 774 persone, e di questi circa l'80% lavora totalmente o parzialmente nel *front office*, leggermente al di sotto della media nazionale che si attesta all'84%. Nel caso lombardo il personale è quasi interamente interno (97,8%), assunto con contratto a tempo indeterminato.

Passando ad analizzare il titolo di studio degli operatori, nei Cpl lombardi quasi il 35% degli operatori ha una laurea (a livello nazionale 28,4%), il 49% un diploma di scuola secondaria (56% a livello nazionale) e il 9,4% il diploma di scuola secondaria (11,5% a livello nazionale).

Inoltre, considerando la distribuzione per età, l'8% ha meno di 39 anni (2,8% a livello nazionale), il 27,6% tra 39,1 e 49 anni (18,2%), il 21,1% tra 49,1 e 55 anni (23,3%), il 43,2% ha più di 55 anni (55,3%). Quindi si evidenzia un'età media degli operatori abbastanza elevata, che nel caso italiano è pari a 54,7 anni e nel Nord Ovest è leggermente più bassa, pari a 53,6 anni.

Considerando i risultati dell'indagine svolta da ANPAL (2021a), risulta che nell'86,5% delle risposte l'organico dei Cpl è considerato inadeguato e la percentuale sale al 97,3% nel caso del Nord Ovest. Nel complesso ogni Cpl ha in media 14 operatori che gestiscono quasi 2 milioni di prese in carico. Il carico sopportato dai Cpl italiani nel 2019 è stato di quasi 247,6 prese in carico per operatore che nel caso dei Cpl del Nord Ovest sale a 250, e 230,9 nel caso della Lombardia.

A livello europeo i dati più recenti fanno riferimento al 2013 e mostrano come i Cpl negli altri paesi abbiano in genere un rapporto operatore/utente più favorevole. Mentre nel 2013 in Italia il numero medio di utenti per ogni operatore era di 254, la Francia aveva 55,6 utenti per operatore, la Germania 30 e il Regno Unito 16,7 (ANPAL, 2014). Solo la Spagna supera l'Italia con 448 utenti per operatore.

Alla carenza di personale si accompagna l'inadeguata formazione dello stesso nello svolgere le nuove funzioni previste dal *Jobs Act*, come una corretta e dettagliata profilazione e l'offerta di servizi più avanzati come il supporto all'autoimprenditorialità. Si ravvisa inoltre una sistematica assenza di figure specializzate come psicologi, soprattutto per le attività di orientamento di II livello, consulenti aziendali per le attività di servizio alle imprese e mediatori culturali

*Alla carenza di personale si accompagna l'inadeguata formazione per svolgere le nuove funzioni previste dal Jobs Act, come la corretta e dettagliata profilazione e il supporto all'autoimprenditorialità. Si ravvisa inoltre una sistematica assenza di figure specializzate come psicologi, consulenti aziendali, mediatori culturali.*

per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. Peraltro, anche il personale amministrativo risulta insufficiente perché è quello che si occupa soprattutto degli adempimenti di legge (ANPAL, 2018).

L'indagine ANPAL (2021a) ha evidenziato il tema dell'inadeguatezza delle competenze dell'organico dei Cpl rispetto alle nuove funzioni. Con l'eccezione delle procedure amministrative, i Cpl segnalano difficoltà praticamente in tutte le aree funzionali, evidenziando come aree particolarmente critiche l'orientamento specialistico e l'accompagnamento al lavoro oltre al supporto alla creazione di impresa. Va osservato che tali aree risultano problematiche anche nel Nord Ovest sebbene con valori decisamente sotto la media nazionale.<sup>19</sup> Per esempio, nel caso dell'assistenza alla creazione d'impresa a livello nazionale la criticità è espressa dal 33% dei Cpl mentre nel Nord Ovest si scende al 16%.

Un ultimo aspetto che va considerato è il ruolo svolto dai *Navigator*, figura istituita in seguito all'introduzione del Reddito di Cittadinanza nel 2019 (si veda il Box 1.1). Il loro compito non sostituisce le funzioni dei Cpl ma è piuttosto in raccordo e a supporto degli stessi. È interessante osservare che le caratteristiche di queste nuove figure professionali in qualche modo vanno a correggere alcune delle criticità osservate rispetto al personale dei Cpl. Infatti, più del 40% appartiene alla fascia di età tra i 30 e i 40 anni e il 35% ha meno di 30 anni, mentre solamente il 25% è over 40. Inoltre, tutti i *navigator* hanno un livello di istruzione elevato, essendo il possesso della laurea condizione di accesso per partecipare alla selezione. Le prossime riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (si veda il paragrafo 1.8), prevedono il parziale<sup>20</sup> assorbimento dei *navigator* come parte del personale dei Cpl e non più come solo supporto alle politiche attive legate al RdC.

### 1.6.2 Gli utenti dei Cpl

Da una recente audizione di ISTAT presso la XI Commissione sul lavoro pubblico e privato alla Camera dei deputati risulta che la quota di nuovi occupati per cui i Cpl "sono stati l'azione di ricerca più utile per trovare l'attuale lavoro" è diminuita dal 2,5% del 2015 al 1,4% del 2020 (ISTAT, 2021a). Benché la ricerca di lavoro tramite i Cpl si stia riducendo anche nel resto d'Europa, i lavoratori italiani sono quelli che ne fanno il minor uso, ricorrendo invece maggiormente all'uso

*Con l'eccezione delle procedure amministrative, i Cpl segnalano difficoltà praticamente in tutte le aree funzionali, evidenziando come aree particolarmente critiche l'orientamento specialistico e l'accompagnamento al lavoro oltre al supporto alla creazione di impresa.*

<sup>19</sup> Per i dettagli sui valori regionali per tutte le aree funzionali si veda ANPAL (2018:78).

<sup>20</sup> I *Navigator* erano 2.900 nel 2019 e nel 2021 sono 1.300 ([economia.corriere.it](http://economia.corriere.it)).

di canali informali (amici e parenti). Per fare un confronto, nel 2020 mentre in Germania il 63% dei lavoratori ha utilizzato anche i Cpl per cercare lavoro, in Italia tale dato si attesta intorno al 16%. Di contro i canali informali sono usati dal 40% dei lavoratori in Germania e dall'80% di quelli in Italia (ISTAT, 2021a).

Guardando invece al grado di soddisfazione dell'utenza, solo il 46% di chi ha sottoscritto un PSP si dichiara soddisfatto e la percentuale sale al 49% per gli utenti del Nord-Ovest. Il giudizio espresso è più positivo nel caso di donne e giovani fino a 24 anni (gruppi target delle politiche attive) e raggiunge il 61% per chi ha usufruito di Garanzia Giovani, mentre è del 52% per chi ha avuto accesso a servizi per tirocini o impieghi e del 53% per i servizi per la creazione di impresa (ANPAL, 2021a).

Il giudizio diventa più negativo nel caso di utenti non ancora coinvolti in iniziative specifiche, quindi, persone che si sono recate ad un Cpl e sono ancora in attesa di usufruire di un servizio. Questo è il caso di beneficiari del RdC che nel 39% dei casi si dichiarano poco soddisfatti. Al momento dell'indagine ANPAL gli utenti che hanno espresso il loro grado di soddisfazione con un giudizio mediamente negativo sono per il 20% dei disoccupati, il 21% dei NEET e il 28% dei disoccupati in cerca di lavoro.

Le imprese invece mostrano un grado di soddisfazione abbastanza positivo. Particolarmente nell'area nord-ovest le imprese si dicono soddisfatte per il 43% per quanto riguarda il servizio di *matching* dei candidati e per il 60% per quanto riguarda i servizi offerti dai Cpl nel loro complesso. Il 57% delle imprese che ha contattato i Cpl ha infatti assunto personale grazie al supporto dei centri. Tra queste sono le microimprese che maggiormente si rivolgono ai Cpl e utilizzano i servizi per l'assunzione del personale. A livello settoriale, il settore che ha maggiormente assunto personale attraverso i Cpl è quello delle attività alberghiere e ristorazione (61%), seguito da costruzioni e attività manifatturiere (56,3 e 57,4% rispettivamente).

### 1.6.3 L'attivazione dei servizi

L'indagine ANPAL (2021a) si dedica anche a fornire una fotografia di quelli che sono i servizi e attività mediamente attivati dai Cpl italiani. Si ricorda che i servizi dei Cpl sono declinati in undici aree funzionali suddivise in 87 azioni (si veda la tabella in Appendice). Ognuna di queste azioni varia per intensità e complessità: ci sono azioni puramente amministrative e di *back office* e azioni di tipo strategico come le consulenze e le reti di relazioni con il tessuto produttivo al

*Nel 2020 mentre in Germania il 63% dei lavoratori ha utilizzato anche i Cpl per cercare lavoro, in Italia tale dato si attesta intorno al 16%. Di contro i canali informali sono usati dal 40% dei lavoratori in Germania e dall'80% di quelli in Italia.*

quale fanno riferimento. Inoltre, ogni azione ha un suo LEP, cioè per ciascuna attività, sono indicate e descritte le attività da svolgere e i risultati attesi.

Secondo APAL (2021a) i Cpl italiani attivano tra il 98 e il 100% le aree funzionali di natura gestionale ed amministrativa, Orientamento sia di I livello che specialistico (o di II livello), attivando mediamente 4 azioni su 5 azioni LEP previste. Il numero di azioni e servizi erogati diminuisce all'aumentare del grado di complessità e carattere strategico. Infatti, nelle aree funzionali cruciali di orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro, rinvio alla formazione e servizi alle imprese i Cpl soffrono del carattere specialistico delle attività, ma anche del carico di lavoro per ogni operatore e delle carenze di competenze specialistiche del personale dei Cpl. Le attività di orientamento specialistico e accompagnamento al lavoro comprendono 8 sub attività (che corrispondono al numero di azioni e ai LEP previsti), ma solo il 24% dei Cpl in Italia è in grado di attivarle tutte, il 60% riesce ad attivarne 6, mentre il 94% raggiunge 4 azioni attivate. Solo un 10% è poi in grado di offrire tutti i servizi previsti per le imprese, e poco meno del 10% riesce a fornire consulenza professionale per la creazione di impresa. L'indagine rileva come la maggiore criticità in quest'area sia la inadeguata competenza degli operatori. Come emerge dalla **Tabella 1.6** che presenta le attività con le maggiori criticità, maggiore è il carattere strategico minore è la capacità dei Cpl di erogare i servizi.

*Il numero di azioni e servizi erogati diminuisce all'aumentare del grado di complessità e carattere strategico, come l'orientamento specialistico, l'accompagnamento al lavoro, il rinvio alla formazione e i servizi alle imprese.*

**Tabella 1.6**

**Le attività con maggiore criticità dei Cpl per tasso di attivazione**

AREA FUNZIONALE	TASSO DI ATTIVAZIONE (%)
Identificazione e certificazione delle competenze acquisite in contesti informali e non formali	32,8
Identificazione e certificazione delle competenze	33,5
Analisi mercato del lavoro e selezione imprese da contattare	58,3
Verifica esiti azioni intraprese dal lavoratore	13,2
Valutazione e riconoscimento crediti formativi	9,4
Progettazione percorsi e consulenza orientativa	65,7
Attivazione personalizzata si servizi integrativi di accompagnamento ( <i>mentoring, coaching, counselling</i> )	14,1
Assistenza creazione lavoro autonomo	19,6
Consulenza e supporto motivazionale ( <i>coaching</i> )	45,8
Informazioni sulle procedure per l'avvio di attività autonome, presentazione dei soggetti territoriali specializzati a supporto dell'avvio all'impresa	46,5

FONTE: ANPAL (2021a)

*Nel caso dei Cpl pavesi, il 75% degli utenti ha ricevuto servizi di accoglienza, il 18% servizi di orientamento di I livello e non risultano utenti per i servizi di orientamento di II livello.*

Inoltre, le criticità sono legate non solo alle scarse qualifiche del personale dei Cpl, ma anche alla carenza dello stesso e all'assenza di risorse adeguate. Tali criticità emergono in modo omogeneo per tutto il territorio nazionale. Sul versante dei servizi alle imprese (che comprendono 13 azioni), si osserva come il tasso di attivazione diminuisca fino al 17,6%. Infatti, le imprese che si rivolgono ai Cpl formulano soprattutto richieste di carattere informativo piuttosto che strategico e questo si rispecchia nel numero di attività di natura gestionale e di *back office* che i Cpl principalmente svolgono.

La **Tabella 1.7** riporta il numero dei beneficiari di alcuni dei principali servizi al lavoro, erogati nel 2020 nelle province della Lombardia e conferma come la maggior parte dell'attività dei Cpl si concentri nei servizi di accoglienza. Nel caso dei Cpl pavesi, il 75% degli utenti ha ricevuto servizi di accoglienza, il 18% servizi di orientamento di I livello e non risultano utenti per i servizi di orientamento di II livello.

**Tabella 1.7**

**Servizi erogati dai Cpl lombardi nel 2020 (# utenti)**

PROVINCIA	ACCOGLIENZA	ORIENTAMENTO I LIVELLO	ORIENTAMENTO II LIVELLO	ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO	INSERIMENTO LAVORATORI SVANTAGGIATI
Bergamo	56000	24000	193	10820	1031
Brescia	48382	30961	30	9112	1257
Como	49838	12495	320	409	0
Cremona	15213	7686	13	3020	598
Lecco	35928	4300	380	3000	601
Lodi	13077	8471	142	793	13
Mantova	25623	1298	7	1949	290
Milano	294788	101471	16658	18012	2215
Monza B.	53770	26366	4646	7275	529
Pavia	19757	4846	0	1737	168
Sondrio	16757	5943	10	532	125
Varese	38706	8390	4198	5354	1289
<b>Totale</b>	<b>667839</b>	<b>236227</b>	<b>26597</b>	<b>62013</b>	<b>8116</b>

FONTE: REGIONE LOMBARDIA, 2020, ALLEGATO A



#### 1.6.4 Le criticità dei Cpl

Le infrastrutture informatiche rappresentano una ulteriore barriera al corretto funzionamento dei Cpl in quanto circa il 26% dei Cpl lavora con una connessione internet inadeguata e/o instabile.<sup>21</sup> Il rapporto ANPAL (2021a) conferma quanto già riportato nel precedente rapporto di monitoraggio del 2018: i Cpl vivono in una sistematica condizione di carenza infrastrutturale sia da un punto di vista logistico che informatico e mediamente operano in spazi inadeguati, poco accessibili e spesso non facilmente raggiungibili. Le infrastrutture informatiche, al pari di quelle logistiche, sono inadeguate: c'è carenza di strumenti informatici e non sempre c'è la disponibilità di un computer per operatore, si registra spesso il malfunzionamento dei software gestionali, l'inadeguatezza della rete internet e l'assenza di un archivio informatizzato.

Chiaramente tali condizioni di criticità limitano fortemente l'attività dei Cpl nel garantire i LEP e la loro attuazione, particolarmente nelle fasi di Orientamento di II livello, di rinvio alla formazione e di creazione di impresa (ANPAL, 2018) che come ribadito più volte sono cruciali per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tali criticità sono misurate da ANPAL con un apposito indicatore che assume valore 0 nel caso di assoluta criticità e 100 nel caso di attività svolte senza criticità. I servizi di accoglienza hanno valori compresi tra 80 e 100. Come detto nel paragrafo precedente, maggiore è la complessità, il carattere strategico del servizio, maggiore è la difficoltà di erogazione per i Cpl e quindi i servizi di rinvio alla formazione e di creazione di impresa presentano valori inferiori a 50. Tali valori sono abbastanza omogenei su tutto il territorio nazionale con alcune asimmetrie geografiche nei servizi di Orientamento di II livello, incontro domanda e offerta di lavoro e inserimento dei lavoratori svantaggiati (ANPAL, 2021a e 2021d).

Guardando alle specifiche problematiche, l'indagine ANPAL (2018) rileva come nel caso dell'Orientamento di II livello, dei servizi alle imprese, di quelli a favore dei lavoratori svantaggiati e del rinvio alla formazione l'ambito di criticità principale sia rappresentato dall'inadeguata competenza del personale in più del 50% dei Cpl. Inoltre, per le stesse tipologie di servizi la criticità riscontrata nel 27% dei Cpl oltre alla carenza del personale si aggiunge anche l'inadeguatezza delle strutture informatiche. In altre parole, 3 Cpl su 10 sono sistematicamente limitati da infrastrutture e risorse umane inadeguate per erogare i servizi (e i rispettivi LEP) strategici attribuiti dal *Jobs Act*.

<sup>21</sup> Il dato è emerso da una indagine della Corte dei Conti sul triennio 2019-2021 (Delibera della Corte dei Conti n.16/2021/G disponibile a [cortedeiconti.it](http://cortedeiconti.it)).

*Le infrastrutture informatiche rappresentano una ulteriore barriera al corretto funzionamento dei Cpl in quanto circa il 26% dei Cpl lavora con una connessione internet inadeguata e/o instabile.*

A supporto ulteriore, il sondaggio condotto dall'Associazione nazionale *navigator* (ANNA) nel 2021 conferma quanto già trovato da ANPAL. Il 97% dei 500 *navigator* che hanno partecipato al sondaggio concorda sul fatto che i Cpl sono una macchina inefficiente su tutto il territorio nazionale. Dalle risposte emerge che la causa di questa inefficienza sia la *governance* territoriale frammentata.<sup>22</sup> A questo si è aggiunta la pandemia da COVID-19 e la conseguente necessità di lavorare da remoto che hanno evidenziato ancora di più le carenze di alcuni Cpl dal lato dell'informatizzazione dei servizi. Come emerso da un confronto con gli operatori dei Cpl di Pavia, la pandemia ha enfatizzato le carenze infrastrutturali già presenti, particolarmente il sottodimensionamento dei Cpl e il carico che ogni operatore sopporta in un momento di forte contrazione economica e maggiore ricorso a misure come il RdC.

## 1.7

### I Centri per l'Impiego in Europa

Questo paragrafo descrive brevemente le caratteristiche delle agenzie con compiti simili ai Cpl italiani che operano in altri paesi europei, identificando alcuni esempi di *best practices*. Un recente rapporto ANPAL (2020), evidenzia come fin dalla crisi economica e occupazionale del 2008, i Cpl in Europa (*Public Employment Services*, *PES* in inglese) siano al centro di una generale ristrutturazione. Secondo un rapporto pubblicato da ItaliaLavoro<sup>23</sup> nel 2014 i PES europei possono essere classificati in quattro categorie:

- centralizzati, ossia direttamente dipendenti dal Ministero del Lavoro e con limitato potere organizzativo<sup>24</sup>, come avviene nel caso di Regno Unito, Finlandia, Irlanda, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria, Lettonia, Lituania e Lussemburgo;
- centralizzati, ma con un margine di autonomia organizzativa e strumentale, come nel caso di Germania, Grecia, Austria, Portogallo, Svezia, Polonia, Malta e Norvegia;
- decentralizzati con coordinamento a livello centrale e con una struttura multilivello che fa riferimento ad enti locali come nel caso di Italia, Spagna, Belgio, Olanda e Danimarca;
- enti pubblici completamente indipendenti come avviene esclusivamente in Estonia.

<sup>22</sup> Si veda [economia.corriere.it](http://economia.corriere.it)

<sup>23</sup> ItaliaLavoro è l'ente oggi sostituito da ANPAL. Si veda ANPAL (2014).

<sup>24</sup> Il potere organizzativo può intendersi come l'abilità di produrre effetti su entità collettive e organizzate e su coloro che ne fanno parte (Salancik e Brindle 1997). Nel caso dei Cpl, questi dipendono direttamente dal Ministero competente e non hanno la facoltà di modificare le regole e i processi riguardanti le politiche attive e i servizi che erogano.

*La pandemia ha enfatizzato le carenze infrastrutturali già presenti, particolarmente il sottodimensionamento dei Cpl e il carico che ogni operatore sopporta in un momento di forte contrazione economica e maggiore ricorso a misure come il RdC.*



In quanto segue ci concentreremo sui modelli olandese, britannico e tedesco che possono rappresentare degli esempi *best practices* per i Cpl italiani e in particolare ci concentreremo su alcune pratiche che sono oggetto di criticità per i Cpl italiani come l'informatizzazione dei servizi e la formazione del personale a svolgere funzioni di profilazione di orientamento più complesso (ANPAL, 2021).

Fin dalla crisi del 2008, Germania, Olanda e UK sono stati pionieri delle riforme nel mercato del lavoro, introducendo un modello di quasi-mercato caratterizzato dalla collaborazione tra attori pubblici e privati. Inoltre, questi paesi dal 2010 al 2019 hanno registrato buone performance nel mercato del lavoro con alti tassi di occupazione e bassi tassi di disoccupazione (Finn, 2016; ILO, 2019; Desiere et al., 2019; ANPAL, 2021b, 2021c).<sup>25</sup> Diversi studi dimostrano come le riforme del mercato del lavoro, la crescita dei servizi per l'impiego, soprattutto privati, siano stati fattori determinanti nella crescita occupazionale in tutti e tre i casi considerati (van Liemt, 2013). In particolare, il caso del Regno Unito è interessante per il ruolo centrale svolto dai *personal adviser* nei servizi di profilazione: figure altamente qualificate e specializzate in discipline come la gestione d'impresa e/o la psicologia del lavoro. Il sistema tedesco invece è esemplificativo del ruolo chiave della profilazione qualitativa svolta nell'intero processo di presa in carico dell'utente (ANPAL, 2020).

In **Olanda** i centri per l'impiego sono conosciuti come *UWV WERKbedrijf* ovvero l'Istituto per la Gestione Assicurativa dei Lavoratori incaricato di erogare le politiche attive per il lavoro. L'Istituto è un'agenzia autonoma che opera sotto la supervisione del Ministero degli Affari Sociali e dell'Occupazione che ne delinea le specifiche linee operative con piani annuali. La particolarità del sistema olandese è che a seguito dei tagli di spesa tra il 2010 e il 2015, le funzioni principali sono svolte *online* (Finn, 2016). L'utente in cerca di prima occupazione o beneficiario di sussidio di disoccupazione deve obbligatoriamente registrarsi *online* e sottomettere un *curriculum vitae*. L'interazione con il centro per l'impiego avviene interamente in modalità *blended*, ovvero sia *online* che in presenza. Il livello di supporto erogato segue un approccio incrementale e quindi si intensifica con il passare dei mesi di disoccupazione. Alcuni servizi di base sono offerti nei primi tre mesi, mentre un supporto rafforzato inizia allo scadere dei 3 e 6 mesi di disoccupazione. Se lo stato di disoccupazione permane dopo 12 mesi, l'utente viene inviato ai servizi privati con interazioni *face-to-face*. Inoltre, se l'utente non compie con gli obblighi contenuti nel patto di servizio può incorrere in sanzioni.

<sup>25</sup> Il tasso di disoccupazione medio dal 2010 al 2019 calcolato sulla forza lavoro dai 15 ai 74 anni nel Regno Unito è pari al 6% (Office of National Statistics), in Germania a 4,9% e in Olanda al 5,3% contro il 10,4% in Italia (Eurostat).

*Fin dalla crisi del 2008, Germania, Olanda e Regno Unito sono stati pionieri delle riforme nel mercato del lavoro, introducendo un modello di quasi-mercato caratterizzato dalla collaborazione tra attori pubblici e privati. Inoltre, questi paesi dal 2010 al 2019 hanno registrato buone performance nel mercato del lavoro con alti tassi di occupazione e bassi tassi di disoccupazione.*

Il modello *blended* favorisce l'efficiente informatizzazione delle informazioni e quindi la possibilità di osservare e analizzare la storia lavorativa dell'utente, il processo di ricerca del lavoro e il suo curriculum. Gli operatori usano questa informazione per aiutare il cliente a migliorare le proprie competenze e quindi ad aumentare le opportunità di trovare un impiego.

Anche nelle tecniche di profilazione si fa largo uso di strumenti online. Per esempio, si utilizza un software online detto *work profiler* con il quale si effettua una diagnosi rapida del curriculum vitae del disoccupato per individuare possibili opportunità di miglioramento e valutare la probabilità di rientro al lavoro entro un anno. Il software, sviluppato in collaborazione con l'Università di Groningen, elabora fattori sia di tipo quantitativo (età, istruzione, genere) che qualitativo come comportamento e motivazione rispetto alla ricerca del lavoro.<sup>26</sup> Tale strumento consente una diagnosi rapida e costituisce un importante mezzo di supporto per l'operatore che lo utilizza al fine di valutare se l'utente necessita di servizi *face-to-face*, come accade nel caso in cui ci sia una probabilità di trovare un impiego entro un anno compresa tra lo 0 e il 25%. Un elemento di efficacia di questo modello di profilazione è che non si presta ad una auto interpretazione da parte dell'operatore.

Nel caso italiano l'adozione di un approccio simile a quello olandese richiederebbe da parte dei Cpl il superamento di alcune importanti criticità identificate da ANPAL come la scarsa informatizzazione dei servizi e la inadeguata formazione del personale a svolgere funzioni di profilazione di orientamento più complesso, ma anche una maggiore cooperazione con gli attori privati laddove l'utente sia difficile da (ri) collocare nel mondo del lavoro.

Nel **Regno Unito**, dal 2011 il *JobCentre Plus* è responsabile sia delle politiche passive, erogando le pensioni e le varie forme di sostegno al reddito, sia delle politiche attive rivolte a cittadini ed imprese. Presso questi centri i disoccupati si avvalgono di un *personal adviser* che gestisce i casi individuali con interviste regolari ogni 15 giorni, e obbligatoriamente ogni tre mesi, al fine di confermare la disponibilità al lavoro e di supportare la ricerca attiva di un'occupazione.

All'interno dei *JobCentre Plus* viene utilizzato un modello di *soft profiling* che non si basa su metodi di segmentazione dell'utenza, ma è piuttosto focalizzato su sistemi di *skills screening*, ovvero di valutazione delle competenze e dell'occupabilità dell'utenza. La valutazione del lavoratore avviene in due fasi successive:

<sup>26</sup> Altri fattori considerati sono la percezione delle proprie condizioni di salute, della probabilità di trovare lavoro, le capacità generali, quelle mentali e fisiche e infine l'esistenza di contatti con le imprese. A differenza del data based *profiling*, discusso nel paragrafo 1.3, il *work profiler* include quindi anche dati qualitativi.

*In Olanda si utilizza un software online detto work profiler con il quale si effettua una diagnosi rapida del curriculum vitae del disoccupato per individuare possibili opportunità di miglioramento e valutare la probabilità di rientro al lavoro entro un anno.*

- una prima intervista identifica il tipo di supporto necessario, grazie alla raccolta di informazioni sia sulle competenze di base e linguistiche sia sulla storia lavorativa;
- l'utilizzo dello *skill diagnostic tool*, cioè di un software per la valutazione combinata di *soft* e *hard skills*, definisce il fabbisogno di competenze del soggetto e gli interventi necessari.

Una volta definito il fabbisogno dell'utente si possono attuare due approcci. Un approccio *Work First*, dedicato a coloro che hanno deficit di competenze e che devono obbligatoriamente frequentare corsi di formazione e aggiornamento. Un secondo approccio detto *In-depth Skills Screening* che serve a identificare come l'utente possa accedere/rientrare nel mondo del lavoro. Il caso britannico evidenzia la complessiva importanza di un'accurata formazione degli operatori per il corretto espletamento del *profiling*. Nei *JobCentre* queste figure sono altamente qualificate e spesso specializzate in discipline come la gestione d'impresa e la promozione dell'imprenditorialità, nella gestione delle risorse umane e in psicologia del lavoro.

Nel caso italiano, un tentativo simile è rappresentato dall'introduzione delle figure dei *Navigator* nel 2019 con la legge sul Reddito di Cittadinanza. Le prossime riforme sembrano indirizzarsi verso il parziale assorbimento di questa figura a favore di un potenziamento dell'organico dei Cpl (si veda il paragrafo 1.8).

In **Germania**, il sistema è centralizzato, ovvero esiste un'unica agenzia, la *Bundesagentur für Arbeit* (BA - Agenzia Federale per l'Occupazione)<sup>27</sup>, che eroga sia politiche attive che passive, sia in modalità self-service che con l'assistenza di un operatore. La particolarità del sistema tedesco è nel sistema di *profiling* ma anche nella gestione dei casi individuali. Infatti, ogni utente è seguito sempre dallo stesso operatore. Questo elemento si configura come particolarmente distintivo rispetto al modello italiano. La BA, inoltre, si occupa anche di casi speciali come problemi legati a debiti o tossicodipendenza e quindi di coloro che sono a rischio di disoccupazione a lungo termine e con una maggiore necessità di sostegno al reddito.

Sempre in Germania è attivo uno dei modelli di *profiling* più sofisticati in Europa che utilizza un sistema integrato *software-guided* basato su due software e gestito da un operatore con il supporto di uno psicologo. I due software utilizzati sono *VerBIS* e *KodiaK*. Il primo serve per la rilevazione delle *soft skills* attraverso un questionario di autovalutazione e dei test attitudinali e motivazionali. Il secondo supporta l'operatore nella valutazione dei tempi e delle misure di intervento con l'obiettivo di standardizzare, monitorare e indirizzare l'erogazione del servizio.

*Il caso britannico evidenzia la complessiva importanza di un'accurata formazione degli operatori per il corretto espletamento del profiling. Nei JobCentre queste figure sono altamente qualificate e spesso specializzate in discipline come la gestione d'impresa e la promozione dell'imprenditorialità, nella gestione delle risorse umane e in psicologia del lavoro.*

27 La BA è anche conosciuta con il nome di *Arbeitsamt*: ufficio del lavoro.

Il modello tedesco è strutturato in quattro fasi in cui gli operatori godono di un alto livello di discrezionalità poiché decidono quale sia il profilo che si adatta meglio al cliente e quali siano i servizi che questo può ricevere. Le quattro fasi sono a) il *profiling* dell'utente; b) la definizione dell'obiettivo dell'intervento; c) la selezione di una o più strategie e d) la realizzazione di tali strategie con un successivo *follow up*. Durante la prima fase vengono considerate variabili qualitative e quantitative, come il livello di istruzione, le esperienze lavorative e le competenze professionali. Una volta completato il *profiling* si misura la distanza dal mercato del lavoro sulla base di sei profili in base ai quali gli interventi a supporto possono essere offerti per un periodo da 1 a 6 mesi, fino a 12 e oltre 12 mesi. L'ultima fase prevede la definizione di un piano di azione individuale che indica la strategia da adottare per il raggiungimento dell'obiettivo concordato tra utente e servizio per l'impiego. Ogni sei mesi, il processo viene revisionato qualora ritenuto necessario.

Una peculiarità del sistema tedesco è la particolare attenzione alle *soft skills*, come comportamenti organizzativi, competenze relazionali, capacità di *problem solving*, motivazione, creatività, orientamento ai risultati, e ai tratti comportamentali e attitudinali dell'utenza. Anche in Italia la profilazione qualitativa si basa su due questionari di autovalutazione finalizzati ad individuare le aspirazioni professionali dell'utenza. Tuttavia, nel caso italiano i questionari non rivelano caratteristiche comportamentali e/o attitudinali (tranne alcune eccezioni come nel caso del Friuli-Venezia Giulia). Questo tipo di domande potrebbe essere integrato nella fase di profilazione come avviene nel modello tedesco. Infatti, la considerazione del profilo comportamentale dell'utente potrebbe facilitare un matching più preciso tra domanda e offerta di lavoro che tenga conto delle reali predisposizioni e aspirazioni di chi si rivolge ai Cpl.

*Una peculiarità del sistema tedesco è la particolare attenzione alle soft skills, come comportamenti organizzativi, competenze relazionali, capacità di problem solving, motivazione, creatività, orientamento ai risultati, e ai tratti comportamentali e attitudinali dell'utenza.*

## 1.8

### Le prospettive future delle politiche attive:

#### il PNRR

Il piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), messo a punto dal governo con i fondi Next Generation EU, prevede uno stanziamento di 6,66 miliardi di € fino al 2025 per il miglioramento del sistema dei servizi per il lavoro. In particolare, 4,7 miliardi di € dei 6,66 disponibili, devono essere rivolti a promuovere politiche attive nelle aree più colpite dalla pandemia attraverso la formazione, il contrasto alla disoccupazione femminile, il supporto alle piccole imprese femminili e a quelle nel

sud d'Italia il potenziamento del servizio civile e il contrasto al lavoro sommerso (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021). L'obiettivo è fornire servizi innovativi di politica attiva che si concentrino maggiormente sulla riqualificazione e l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, anche grazie ad una ridefinizione del ruolo dei Cpl (PNRR: Missione 5, Componente 1, Politiche per il Lavoro).<sup>28</sup> Nell'ottica di rafforzamento dei Cpl sono previste 11.600 assunzioni, quindi, più del doppio dell'attuale numero di persone impiegate.

Con questi obiettivi verranno adottate diverse linee di azione. In primo luogo, il Piano Nazionale Nuove Competenze mira a fissare gli standard di formazione professionale per gli utenti dei Cpl e a creare una rete territoriale dei servizi di formazione e istruzione offerti da enti pubblici, soggetti privati e diversi *stakeholder* locali. Per i lavoratori occupati è invece previsto il Fondo Nuove Competenze <sup>29</sup>, un fondo pubblico cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, nato per contrastare gli effetti economici dell'epidemia COVID-19, rivolto ad adeguare le competenze dei lavoratori, destinando parte dell'orario di lavoro alla formazione, che viene pagata con contributi provenienti dal Fondo.

Riguardo agli investimenti in politiche attive il piano attuativo relativo ai fondi del PNRR è conosciuto come Garanzia Occupazione e Lavoro (GOL). Il piano nazionale GOL prevede un nuovo sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale e ha l'obiettivo di rafforzare la risposta del paese alle conseguenze legate alla pandemia e contribuire alla crescita economica.<sup>30</sup> Il GOL è uno strumento di politica attiva con un orizzonte quinquennale 2021-2025 che ha come obiettivo l'assistenza a 3 milioni di beneficiari entro il 2025, di cui il 75% devono essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30 e lavoratori con più di 55 anni di età. Inoltre, il GOL prevede che entro il 2022, 800.000 persone siano coinvolte in attività di formazione e 300.000 di queste in attività di formazione con un focus sulle competenze digitali. Un decreto interministeriale del 28 settembre 2021 assegna i primi 880 milioni di euro alle Regioni. Alla Lombardia sono stati assegnati 99,7 milioni di €, sulla base di alcune caratteristiche del suo mercato del lavoro: a) la quota regionale di beneficiari NASPI nel 2019 (che pesa per il 40% del totale dei criteri);

*Il Piano Nazionale Nuove Competenze mira a fissare gli standard di formazione professionale per gli utenti dei Cpl e a creare una rete territoriale dei servizi di formazione e istruzione offerti da enti pubblici, soggetti privati e diversi stakeholder locali.*

28 La Missione 5 nel PNRR fa riferimento ai programmi di coesione e inclusione dove il termine *componente* fa riferimento alle diverse riforme e priorità di investimento di una data missione. Si veda Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021).

29 Per maggiori informazioni consultare [ANPAL.gov.it](https://www.anpal.gov.it)

30 Per maggiori informazioni si veda [ilsole24ore.com](https://www.ilsole24ore.com)



b) la quota dei beneficiari di reddito di cittadinanza indirizzati al Centro per l'Impiego al 30 giugno 2021 (15%); c) la quota regionale media del 2020 delle persone in cerca di occupazione (30%); d) la quota regionale media del 2020 delle persone occupate (5%); e) la quota regionale media 2017-2019 di persone in CIG straordinaria (10%). Con i primi tre criteri, che pesano per l'85% dei criteri distributivi, la Lombardia si classifica al secondo posto per quota di risorse assegnate, con il 12,5% di beneficiari che rientrano nei criteri (a), (b) e (c).

Le Regioni hanno 60 giorni di tempo per presentare un piano di azione attuativo del GOL, poi valutato dall'ANPAL. Se il piano attuativo GOL è approvato, le Regioni ricevono il 75% delle risorse destinate e il restante 25% sarà assegnato una volta che sarà rendicontato l'utilizzo delle risorse già ricevute. Nel piano GOL il ruolo centrale è assegnato ai Centri per l'Impiego in un'ottica di concertazione tra servizi erogati da soggetti pubblici e privati (per esempio le agenzie per il lavoro). In questo contesto hanno un ruolo chiave i LEP poiché le risorse saranno garantite solo se i target e servizi definiti nei LEP saranno raggiunti da Regioni ed enti locali. Dato il ruolo centrale che i Cpl dovranno assumere nella GOL, in Lombardia è prevista l'assunzione di 1378 persone entro gennaio 2022.<sup>31</sup>

## 1.9

### Il Piano di Sviluppo Sostenibile della Regione Lombardia

Nel marzo 2021 la Regione Lombardia ha approvato una strategia regionale per la crescita economica denominata Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile. Il Documento Strategico, detto Patto per lo Sviluppo, si basa sull'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite e definisce scenari futuri di sviluppo regionale in un'ottica di sostenibilità e inclusione. All'interno di questa strategia rientrano i meccanismi di funzionamento del mercato del lavoro e le politiche attive preposte per favorire una efficiente allocazione della forza lavoro e l'incontro tra domanda e offerta (Regione Lombardia, 2021a). In particolare, la Strategia di Sviluppo Sostenibile, tra le altre cose, si propone la riduzione della disoccupazione con particolare riferimento a quella giovanile e femminile, promuovendo politiche per il lavoro dedicate alla disparità di genere, all'inserimento dei giovani e alla promozione del *lifelong learning*.

Così come sottolineato dal piano GOL a livello nazionale, anche la strategia di sviluppo sostenibile della Lombardia fa perno sulla

*La strategia di sviluppo sostenibile della Lombardia fa perno sulla formazione professionalizzante, sulle competenze digitali e sulla partecipazione degli adulti alla formazione continua che rappresenta un punto debole del sistema sia italiano che lombardo.*

<sup>31</sup> Si veda [Repubblica.it](https://www.repubblica.it)

formazione professionalizzante, sulle competenze digitali e sulla partecipazione degli adulti alla formazione continua che rappresenta storicamente un punto debole del sistema sia italiano che lombardo (Regione Lombardia, 2021a). La promozione del *lifelong learning* e del superamento della disparità di genere rappresentano gli obiettivi primari contenuti nella strategia lombarda. Per raggiungerli potrà essere valutato un aggiornamento dell'attuale impianto regionale imperniato sulla Dote Unica Lavoro, anche alla luce delle indicazioni contenute nel PNRR.

Le iniziative che interessano il mercato del lavoro e della formazione al 2021 sono 60 e sono state elaborate di concerto con gli attori pubblici e privati del mercato del lavoro (come le agenzie del lavoro). Tra i progetti attivi, che rientrano nella Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile, possiamo ricordare:

- *Women4*: un progetto lanciato da Gi Group, un'agenzia per il lavoro privata, che ha l'obiettivo di promuovere l'occupabilità delle donne in settori tipicamente maschili (per esempio la logistica);<sup>32</sup>
- *Academy 100 % Employability*: progetto sempre promosso da Gi Group per contrastare lo *skill mismatch* tra imprese e lavoratori attraverso corsi di formazione e riqualificazione;<sup>33</sup>
- *Green Jobs*: iniziativa promossa dalla Fondazione Cariplo con un investimento di 2,5 milioni di euro per favorire la crescita di *green jobs* e per attrarre investimenti *green* attraverso bandi rivolti a organizzazioni *non-profit*, alla pubblica amministrazione e alle imprese coinvolte in percorsi di transizione ecologica.<sup>34</sup>

Altre iniziative interessano settori particolari come l'agricoltura, si rivolgono a categorie specifiche come i giovani o offrono servizi di formazione su etica ambientale e innovazione sostenibile.<sup>35</sup> È importante sottolineare che tra gli enti sottoscrittori del Patto, non sono presenti ad oggi i Cpl.

*Le iniziative che interessano il mercato del lavoro e della formazione al 2021 sono 60 e sono state elaborate di concerto con gli attori pubblici e privati del mercato del lavoro (come le agenzie del lavoro).*

32 Per maggiori informazioni consultare [www.gigroup.it/women4](http://www.gigroup.it/women4)

33 Per maggiori informazioni consultare [www.gigroup.it/lavoro/academy-100](http://www.gigroup.it/lavoro/academy-100)

34 Per maggior informazioni consultare [svilupposostenibile.regione.lombardia.it](http://svilupposostenibile.regione.lombardia.it)

35 Per conoscere la lista completa dei progetti inclusi nella strategia di sviluppo sostenibile per il mercato del lavoro consultare [svilupposostenibile.regione.lombardia.it](http://svilupposostenibile.regione.lombardia.it)



# Capitolo 2

## Economia e mercato del lavoro nella provincia di Pavia

In questo capitolo si presenta una fotografia aggiornata dello stato dell'economia nella provincia di Pavia, con una analisi dettagliata del mercato del lavoro locale. Nel primo paragrafo si descrive brevemente la situazione macroeconomica in Lombardia e nella provincia di Pavia, concentrandosi in particolare sugli effetti della crisi economica causata dalla pandemia COVID-19. Nel secondo paragrafo si analizza il mercato del lavoro in Lombardia e in provincia di Pavia, con una attenzione particolare ad alcune categorie come le donne, i giovani, i laureati e i lavoratori a bassa qualificazione. Infine, nel terzo paragrafo si prendono in considerazione alcune misure come il Reddito di Cittadinanza (RdC) e la Cassa Integrazione Guadagni (CIG) con l'obiettivo di comprendere quali siano i settori maggiormente colpiti dal blocco delle attività economiche nel 2020 in provincia di Pavia.

## 2.1

### Il quadro generale dell'economia in Lombardia e in provincia di Pavia

Secondo il rapporto annuale dell'ISTAT sulle condizioni del mercato del lavoro (ISTAT, 2021b), la crisi economica innestatasi per effetto del COVID-19 e delle misure di contenimento della pandemia ha generato una forte crisi occupazionale sia a livello globale che italiano. Nel 2020 il prodotto interno lordo (PIL) italiano si è contratto del 8,9 %, con una riduzione dell'occupazione del 2%, un calo dei consumi del 12,4%, delle esportazioni del 18,9% e delle importazioni del 18,2%. In questo scenario macroeconomico, la crisi occupazionale che interessa l'Italia assume sfumature differenti nei vari contesti provinciali e locali. Di seguito riporteremo sia gli effetti della crisi economica in Lombardia e nella provincia di Pavia che le tendenze economiche generali più recenti.

#### La Lombardia e la provincia di Pavia durante la crisi del 2020

Nel 2020 il PIL lombardo è diminuito del 9,4% (Banca d'Italia, 2021), con un calo dell'export del 2,9% e un incremento del 3,5% delle importazioni rispetto al 2019 (Assolombarda, 2021). Gran parte di queste variazioni negative sono da imputare al II trimestre del 2020 a causa degli effetti recessivi della pandemia e delle misure di contenimento adottate, come la chiusura delle attività economiche non essenziali che rappresentano oltre il 50% del valore aggiunto prodotto.

Anche la provincia di Pavia, che nel 2018 contava per il 3,5% del PIL lombardo, è stata colpita duramente dalla crisi economica. Come si

*Nel 2020 il prodotto interno lordo (PIL) italiano si è contratto del 8,9 %, con una riduzione dell'occupazione del 2%, un calo dei consumi del 12,4%, delle esportazioni del 18,9% e delle importazioni del 18,2%.*

evince dalla **Tabella 2.1**, nel 2020 il numero delle imprese attive nella provincia si è ridotto dello 0,6%, mentre la media regionale riporta un decremento dello 0,7%. Similmente, l'occupazione ha subito un contraccolpo dalla crisi come riportato dal numero degli avviamenti di nuovi contratti di lavoro ridottisi del 12,2% rispetto al 2019 (Rapporto Cpl Pavia, 2021). Infine, le esportazioni della provincia hanno registrato un calo del 21% nel 2020 rispetto all'anno precedente.<sup>36</sup>

**Tabella 2.1**
**Numero di imprese attive in Lombardia\***

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Pavia</b>	42.867	42.181	41.626	41.349	41.102	41.248
<b>Bergamo</b>	85.660	85.413	85.152	84.531	83.978	84.965
<b>Brescia</b>	107.112	106.836	106.027	105.391	105.027	106.392
<b>Como</b>	42.821	42.668	42.706	42.593	42.555	43.031
<b>Cremona</b>	26.545	26.324	26.187	26.035	25.834	25.916
<b>Lecco</b>	23.730	23.403	23.274	23.041	22.985	23.168
<b>Lodi</b>	14.765	14.620	14.569	14.537	14.410	14.488
<b>Mantova</b>	37.376	36.906	36.390	35.671	34.937	34.426
<b>Milano</b>	296.570	299.363	303.210	306.233	304.483	311.938
<b>Monza e Brianza</b>	63.802	64.030	64.047	64.275	64.026	65.128
<b>Sondrio</b>	14.134	14.105	13.913	13.822	13.590	13.675
<b>Varese</b>	62.266	62.051	61.383	59.531	58.273	59.234
<b>Lombardia</b>	817.648	817.900	818.484	817.009	811.200	823.609
<b>% provincia di Pavia sul totale Lombardia</b>	5,24	5,16	5,09	5,06	5,07	5,01

\*I dati si riferiscono al 30/09 di ciascun anno

FONTE: OSSERVATORIO MARCHE (ELABORAZIONI CCIAA SU DATI INFOCAMERE)

La contrazione economica del 2020 ha avuto forti conseguenze per l'economia lombarda sia per le imprese attive che per l'occupazione. Qui di seguito analizzeremo brevemente gli effetti della crisi sulla demografia delle imprese mentre l'analisi sul mercato del lavoro sarà affrontata in dettaglio nel paragrafo successivo.

Il 2021 mostra invece segnali incoraggianti dal punto di vista macroeconomico. Secondo un'analisi dell'Osservatorio Economia a Territorio per CNA<sup>37</sup> Lombardia, le proiezioni di crescita del PIL

36 Fonte: [coeweb.istat.it](http://coeweb.istat.it)

37 Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa. Per maggior informazioni consultare [cnalombardia.it](http://cnalombardia.it)

lombardo nel 2021 si aggirano intorno al 6,4% con un +3,3% per le esportazioni. Inoltre, il numero delle imprese registrate in Lombardia è cresciuto del 1,5% nel 2021 rispetto alla riduzione del 0,7% nel 2020, come visto precedentemente (Tabella 2.1). Anche nella provincia di Pavia si osserva un lieve aumento delle imprese attive. Infine, i mercati internazionali sostengono la crescita dell'economia lombarda con un incremento dell'export dell'11,7% (Assolombarda, 2021).

### Imprese in Lombardia e in provincia di Pavia

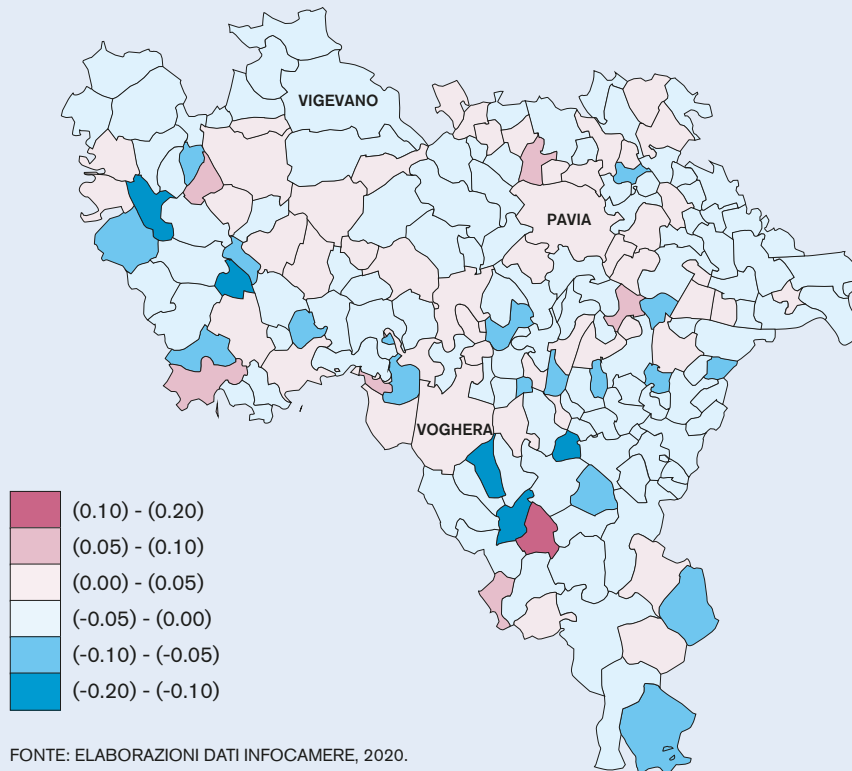
In termini di numero di imprese la crisi non ha modificato il peso della provincia di Pavia nell'economia lombarda, attestandosi intorno al 5% del totale delle imprese lombarde (Tabella 2.1). Infatti, come indicato precedentemente la crisi ha ridotto il numero delle imprese in linea con la media regionale (0,7%) mentre altre province come quelle di Mantova, Sondrio e Varese hanno subito una maggiore riduzione (del 2%, 1,5% e 2,1% rispettivamente).

Osservando nel dettaglio il territorio della provincia di Pavia (Figura 2.1), possiamo notare un certo grado di eterogeneità tra comuni in termini

*In termini di numero di imprese la crisi non ha modificato il peso della provincia di Pavia nell'economia lombarda, attestandosi intorno al 5% del totale delle imprese lombarde.*

**Figura 2.1**

**Imprese per Comune: variazione del numero di imprese attive (2020)**



di numero di imprese attive<sup>38</sup> con una netta prevalenza di aree con variazioni negative (turchesi) rispetto ad aree che hanno riportato un incremento del numero delle imprese attive (aree rosa).

Nonostante una riduzione contenuta e in media con il resto del territorio lombardo nell'anno della crisi COVID-19, è importante sottolineare che in provincia di Pavia dal 2016 si registra una costante riduzione del numero delle imprese. Infatti, dal 2016 al settembre 2021 la provincia di Pavia ha perso il 3,8% delle imprese, registrando il dato regionale peggiore dopo quello della provincia di Varese (-4,9%) e di Mantova (-7,9%).

Questa tendenza negativa si può osservare meglio dalla **Tabella 2.2** nella quale si nota che la tendenza decrescente delle imprese registrate<sup>39</sup> continua anche nel 2020. Analizzando i dati disponibili si osserva che le nuove imprese iscritte nella provincia di Pavia nel 2020 sono in forte riduzione (-20%), con un decremento di 8 punti percentuali del tasso di iscrizione lordo. Interessante è osservare che nel tempo il saldo negativo tra imprese nuove e imprese cessate tende ad assottigliarsi, come si deduce da un tasso di iscrizione netto che tende da negativo a zero. Questo dipende dal fatto che nel tempo la riduzione delle imprese cessate decresce più che rapidamente

*Nonostante una riduzione contenuta e in media con il resto del territorio lombardo nell'anno della crisi COVID-19, è importante sottolineare che in provincia di Pavia dal 2016 si registra una costante riduzione del numero delle imprese.*

**Tabella 2.2**

**Dinamica delle imprese nella provincia di Pavia**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Imprese registrate</b>	41.190	40.861	40.606	40.445	40.340
<b>Imprese nuove iscritte</b>	2.731	2.596	2.568	2.608	2.096
<b>Imprese cessate</b>	3.339	2.908	2.806	2.751	2.189
<b>Tasso di iscrizione lordo *</b>	6,5	6,3	6,3	6,4	5,2
<b>Tasso di iscrizione netto **</b>	-1,5	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2

Dato al netto di imprese agricole

\* imprese iscritte sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente (%)

\*\* imprese iscritte meno imprese cessate sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente (%)

Fonte: ELABORAZIONI ISTAT SU DATI INFOCAMERE MOVIMPRESE

38 Per impresa attiva si intende un'impresa iscritta al Registro delle Imprese.

39 Per impresa registrata si intende un'impresa iscritta al Registro delle Imprese e non cessata. Sono tali le imprese attive, inattive, sospese, liquidate, fallite e con procedure concorsuali in atto. Per impresa iscritta si intende un'impresa per la quale è stata comunicata presso la CCIAA di competenza l'iscrizione al Registro delle Imprese.

rispetto alle nuove imprese iscritte. I dati della provincia di Pavia per il 2020 sono in linea con la media regionale che riporta un tasso di iscrizione lordo di 4,9 e un tasso di iscrizione netto di -0,6.

Relativamente alla composizione settoriale, la maggiore parte delle imprese nella provincia di Pavia sono concentrate nel settore dei servizi (74% nel 2020) che anche è il settore che ha avuto il minor calo di numero imprese attive nel 2020 (**Tabella 2.3**).

**Tabella 2.3**

**Numero imprese attive per settore nella provincia di Pavia**

SETTORE	2019 (al 31/12)	2020 (al 31/12)	2021 (al 31/10)
Agricoltura/Estrazione	6.096	5.969	5.895
Manifatturiero	4.212	4.149	4.121
Servizi	30.967	30.963	31.257
Totale	41.275	41.081	41.273

FONTE: OSSERVATORIO MARCHE (ELABORAZIONI CCIAA DELLE MARCHE SU DATI INFOCAMERE)

Tra il 2019 e il 2020 c'è stata una sola una piccola variazione negativa nel settore dei servizi benché in esso siano incluse le imprese del settore HORECA (hotel, ristorazione, catering) che hanno subito il maggior numero di chiusure obbligatorie per la pandemia. Per quello che riguarda il manifatturiero (che ha subito una riduzione del numero delle imprese del 1,5%) alcune settori come la metallurgia hanno avuto forti cali (-6,1%) mentre altri come il chimico hanno registrato un incremento di imprese attive del 6,5% (Assolombarda, 2021).

Il territorio di Pavia mostra comunque, rispetto alla media regionale, una certa vocazione per il manifatturiero, generando il 22% della produzione manifatturiera regionale e contando per il 9% delle imprese (Assolombaz). Analizzando nel dettaglio i settori nel 2020, le imprese nel tessile e calzaturiero rappresentano il 14% delle imprese nel manifatturiero, facendo di questo gruppo il più importante nell'industria. Inoltre, le imprese appartenenti ai settori dinamici, cioè quelli più propensi alle esportazioni, sono il 7% delle imprese nel manifatturiero e il 4,4% nei servizi.<sup>40</sup>

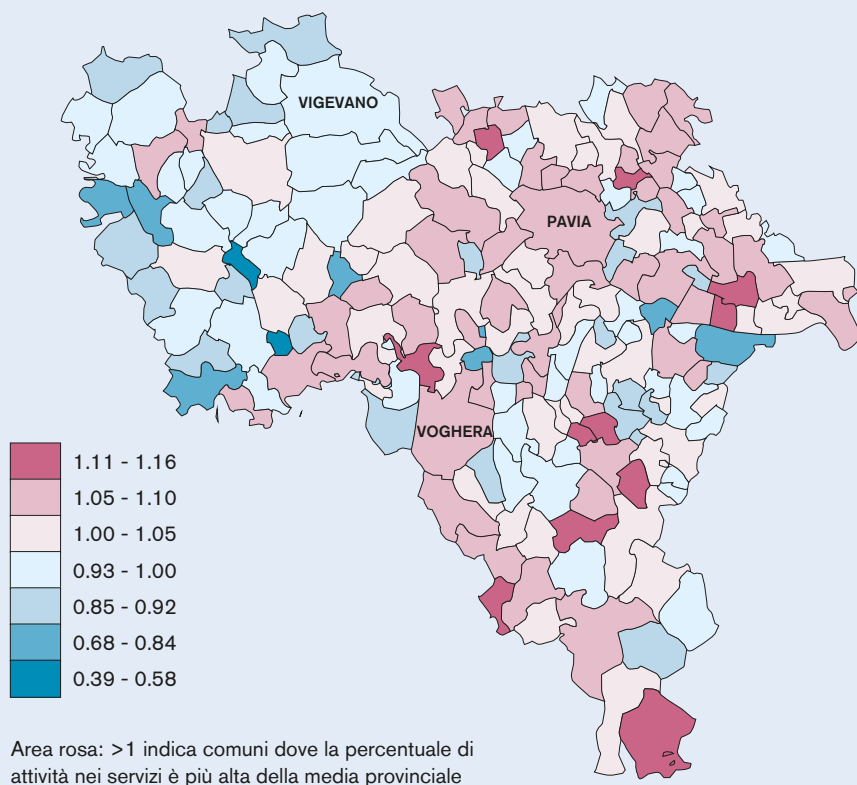
<sup>40</sup> Secondo ISTAT, i settori dinamici manifatturieri sono quei settori più propensi all'export. Nel caso della provincia di Pavia, questi sono: Sostanze e prodotti chimici (gruppo ATECO 2007 CE), Articoli Farmaceutici (CF), Computer e apparecchi elettronici (CI), Apparecchi elettrici (CJ), Mezzi di trasporto (CL). Tra i servizi i settori dinamici sono composti dal gruppo di attività professionali scientifiche e tecniche (M). Questi settori contano per il 33% delle esportazioni della provincia di Pavia nel 2019. La provincia di Pavia genera il 3,2% dell'export lombardo e registra il 6,8% dell'import.

*Il territorio di Pavia mostra, rispetto alla media regionale, una certa vocazione per il manifatturiero, generando il 22% della produzione manifatturiera regionale.*

Osservando la distribuzione territoriale delle attività economiche (**Figura 2.2**) risulta che le aree a maggior intensità di servizi sono le aree di Pavia e Voghera, mentre i comuni intorno a Vigevano hanno una maggior propensione per le attività manifatturiere.

**Figura 2.2**

**Quota di imprese nel settore servizi rispetto alla media provinciale (2020)**



Area rosa: >1 indica comuni dove la percentuale di attività nei servizi è più alta della media provinciale

Area turchese: <1 indica comuni dove la quota di attività nei servizi è inferiore alla media provinciale

FONTE: ELABORAZIONI DATI INFOCAMERE, 2020.

Per quello che riguarda la dimensione delle imprese (**Tabella 2.4**), il 97% di quelle nei servizi sono microimprese con meno di 9 dipendenti, in linea con il resto della Lombardia dove il 95% delle imprese nel settore servizi ha meno di 9 dipendenti. Invece vi è una differenza marcata nel settore manifatturiero, in quanto le imprese localizzate nella provincia di Pavia sono in media più piccole rispetto alla media regionale. In particolare, nella provincia di Pavia l'82% delle imprese del manifatturiero ha meno di 9 dipendenti a fronte del 75% in Lombardia, mentre le imprese medio piccole (10-49 dipendenti) sono solo il 15 % del totale nel pavese a fronte di una media del 20% in Lombardia.



**Tabella 2.4**
**Numero di imprese per classe dimensionale (2019)**

Classe Addetti	LOMBARDIA		PAVIA		PESO PER CLASSE DIMENSIONALE NELLA PROVINCIA DI PAVIA (%)	
	Manifattura	Servizi	Manifattura	Servizi	Manifattura	Servizi
0-9	56.066	706.848	2.602	31.880	82,37	97,11
10-49	14.785	28.613	469	847	14,85	2,58
50 -249	2.724	3.928	81	87	2,56	0,26
250 +	410	912	7	11	0,22	0,034
Totale	73.985	740.301	3.159	32.825	100	100

FONTE: ELABORAZIONI ISTAT DA REGISTRO STATISTICO DELLE IMPRESE ATTIVE (ASIA - IMPRESE)  
 E REGISTRO STATISTICO DELL'OCCUPAZIONE DELLE IMPRESE (ASIA - OCCUPAZIONE)

## 2.2.

### Il mercato del lavoro nella provincia di Pavia

In questo paragrafo si analizza il mercato del lavoro nella provincia di Pavia con particolare attenzione all'offerta di lavoro degli individui. Sono descritte le caratteristiche del mercato del lavoro pre-pandemia, nel periodo 2016-2019, e le conseguenze della crisi economica del 2020, utilizzando gli indicatori descritti nel **Box 2.1**. Dove possibile

#### Box 2.1

##### Definizione dei principali indicatori del mercato del lavoro

La popolazione di riferimento è composta dagli individui di età compresa tra i 15 e i 65 anni che rappresenta il bacino dei potenziali lavoratori. Data la popolazione di riferimento si definiscono

- **Disoccupati:** le persone non occupate tra i 15 e i 65 anni che hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che precedono la settimana di riferimento dell'indagine e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive oppure, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro;
- **Inattivi:** le persone che non fanno parte delle forze di lavoro, ovvero quelle non classificate come occupate o in cerca di occupazione;
- **Popolazione attiva:** il totale delle persone occupate o in cerca di occupazione sul totale della popolazione tra i 15 e i 65 anni. Viene definito anche come tasso di attività o partecipazione;
- **Tasso di disoccupazione:** il rapporto tra disoccupati, cioè le persone non occupate in cerca di lavoro, sul totale della popolazione attiva;
- **Lavoratori full time:** gli occupati con contratto a tempo pieno sul totale degli occupati;
- **Lavoratori a tempo indeterminato:** gli occupati con contratto a tempo indeterminato sul totale degli occupati.

si confrontano i dati relativi alla provincia di Pavia con i dati della Lombardia. Inoltre, si analizzano le caratteristiche individuali dell'offerta di lavoro come genere, età e livello di istruzione.

### 2.2.1 Il mercato del lavoro in generale

Nel periodo 2016-2019 la provincia di Pavia ha visto crescere il numero degli occupati in linea con una tendenza crescente della regione. In questi quattro anni, i lavoratori nella provincia di Pavia hanno rappresentato più del 5% della forza lavoro totale della regione, fino ad arrivare al 5,7% nel 2019 (**Tabella 2.5**).

**Tabella 2.5**

#### Numero Occupati

	2016	2017	2018	2019	2020
Pavia	232579	231217	238553	254464	229751
Varese	367219	391234	385992	395638	377569
Como	265403	258771	268377	266546	256162
Lecco	147504	149418	138628	145373	151811
Sondrio	77144	80443	68783	68163	68999
Milano	1454414	1489479	1470627	1479058	1477468
Bergamo	460929	487452	478862	482067	480102
Brescia	528481	533922	559237	559581	541081
Lodi	89944	95182	95443	97051	91638
Cremona	151254	145736	160905	153892	149185
Mantova	176747	172079	183820	190983	175165
Monza e Brianza	376081	364441	377425	390322	406820
Lombardia	4327699	4399374	4426652	4483136	4405752
% provincia di Pavia	5.4%	5.3%	5.4%	5.7%	5.2%

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

La contrazione della produzione e la chiusura delle attività economiche nel 2020 hanno generato effetti negativi sul mercato del lavoro lombardo e pavese. In regione l'occupazione è calata del 1,7% (**Tabella 2.6**), con un decremento in gran parte dovuto alla riduzione dell'occupazione dei lavoratori autonomi (-2,1%) e dei dipendenti a tempo determinato (-14,6%). Mentre, grazie alle misure di tutela per il lavoro come il blocco licenziamenti e il potenziamento della CIG è rimasto quasi invariato il numero degli occupati a tempo indeterminato (-0,2%) (Banca d'Italia, 2021).

**Tabella 2.6**
**Variazione % numero occupati (rispetto all'anno precedente)**

	2017	2018	2019	2020
<b>Pavia</b>	-0,59	3,17	6,67	-9,71
<b>Varese</b>	6,54	-1,34	2,5	-4,57
<b>Como</b>	-2,5	3,71	-0,68	-3,9
<b>Lecco</b>	1,3	-7,22	4,87	4,43
<b>Sondrio</b>	4,28	-14,5	-0,9	1,23
<b>Milano</b>	2,41	-1,27	0,57	-0,11
<b>Bergamo</b>	5,75	-1,76	0,67	-0,41
<b>Brescia</b>	1,03	4,74	0,06	-3,31
<b>Lodi</b>	5,82	0,27	1,69	-5,58
<b>Cremona</b>	-3,65	10,41	-4,36	-3,06
<b>Mantova</b>	-2,64	6,82	3,9	-8,28
<b>Monza e Brianza</b>	-3,09	3,56	3,42	4,23
<b>Lombardia</b>	1,66	0,62	1,24	-1,73

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

La crisi economica del 2020 ha avuto effetti ancora più negativi nella provincia di Pavia con un decremento degli occupati del 9,7%, portando la quota degli occupati della provincia al 5,2% della forza lavoro lombarda. Insieme alla provincia di Mantova, Pavia è stata una delle aree più colpite dalla crisi occupazionale, con un crollo nel numero degli occupati superiore a 5 volte la media regionale (Tabella 2.6).

In termini di composizione, il 18% della forza lavoro nella provincia di Pavia ha una laurea a fronte di una media regionale del 17,6% (Tabella 2.7). Il dato mostra come la forza lavoro residente nella provincia sia relativamente più istruita in confronto con altre province come Bergamo, Brescia e Varese. Da un punto di vista di composizione per fasce di età i dati per la provincia di Pavia sono in linea con la media regionale anche se la quota di giovani in età 16-29 è la più bassa della regione.

La **Tabella 2.8** riporta diversi indicatori che descrivono lo stato di occupazione degli individui e le loro scelte lavorative (si veda il Box 2.1). Il tasso di popolazione attiva nella provincia di Pavia è cresciuto dal 2016 al 2019 fino a un massimo del 75%, con un incremento ben superiore a quello della media regionale che si attesta intorno al 72%

*La crisi economica del 2020 ha avuto effetti ancora più negativi nella provincia di Pavia con un decremento degli occupati del 9,7%.*

**Tabella 2.7**
**Composizione della forza lavoro (2020 in %)**

	% LAUREATI NELLA FORZA LAVORO	% FORZA LAVORO PER FASCE D'ETÀ			
		16-29	30-39	40-49	50+
<b>Pavia</b>	18,19	19,58	18,24	25,65	36,53
<b>Varese</b>	13,53	20,90	18,17	25,56	35,37
<b>Como</b>	16,22	21,17	18,77	25,17	34,90
<b>Lecco</b>	13,54	21,35	18,80	23,08	36,77
<b>Sondrio</b>	10,61	21,47	15,04	25,31	38,17
<b>Milano</b>	22,78	20,71	19,93	25,03	34,32
<b>Bergamo</b>	13,05	22,01	18,77	24,33	34,89
<b>Brescia</b>	12,30	21,44	19,24	24,65	34,66
<b>Lodi</b>	12,40	20,70	20,40	23,95	34,95
<b>Cremona</b>	17,29	21,31	19,49	23,64	35,56
<b>Mantova</b>	14,44	21,65	17,44	24,96	35,95
<b>Monza e Brianza</b>	20,64	20,19	17,10	26,78	35,93
<b>Lombardia</b>	17,59	20,98	18,92	25,01	35,08

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

nel 2019. Un andamento simile si nota per il tasso di disoccupazione che è in continua diminuzione raggiungendo un livello di 5,78% nel 2019 (non distante dalla media regionale del 5,32%). La riduzione del tasso di disoccupazione, associata ad una crescita del tasso di attività, suggerisce un miglioramento del mercato del lavoro dove più persone partecipano attivamente e sono impiegate.

Nello quadriennio 2016-2019, la provincia di Pavia ha avuto anche un incremento dei lavoratori *full-time* e un decremento dei lavoratori a tempo indeterminato, mentre il numero dei lavoratori dipendenti ha oscillato negli anni. In tutti i casi i valori della provincia non si discostano dalla media regionale. In particolare, una riduzione dei lavoratori a tempo indeterminato suggerisce una crescita nell'uso di contratti a tempo determinato o flessibili.

Per quello che riguarda l'anno 2020, sia il tasso di disoccupazione che il tasso di attività sono diminuiti, sia nella provincia di Pavia che in regione. Il tasso di partecipazione nel pavese si attesta intorno al 69% con un decremento di 5,6 punti percentuali rispetto al 2019, mentre il tasso di disoccupazione è sceso al 5%. A differenza del periodo precedente, una riduzione del tasso di disoccupazione

**Tabella 2.8**
**Mercato del lavoro nella provincia di Pavia e in Lombardia (%)**

	POPOLAZIONE ATTIVA		TASSO DI DISOCCUPAZIONE		LAVORATORI FULL TIME		LAVORATORI TEMPO INDETERMINATO		LAVORATORI DIPENDENTI	
	Pavia	Lombardia	Pavia	Lombardia	Pavia	Lombardia	Pavia	Lombardia	Pavia	Lombardia
2016	70,0	71,8	7,71	7,43	83,9	82,8	89,7	89,5	77,7	78,8
2017	70,3	71,9	6,04	6,25	82,7	82,5	88,1	87,8	80,5	79,4
2018	71,4	72,2	5,86	5,94	84,4	83,1	84,9	86,5	82,2	80,1
2019	74,9	72,2	5,78	5,62	85,0	82,9	86,6	86,6	78,4	79,1
2020	69,3	70,2	5,32	5,09	84,5	82,6	88,6	88,1	76,8	79,6

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

associato ad una forte contrazione della partecipazione al mercato del lavoro suggerisce che parte della riduzione della disoccupazione dipenda dal fatto che alcuni disoccupati abbiano di fatto smesso di cercare lavoro in quanto scoraggiati. Vista la definizione del tasso di disoccupazione (si veda il Box 2.1), un aumento della popolazione inattiva (fermo restando il numero degli occupati) ha l'effetto di ridurre il tasso di disoccupazione.<sup>41</sup> Tale tendenza si è riscontrata nella crisi economica del 2020 sia nei dati regionali che nelle rilevazioni nazionali (ISTAT, 2021b).

L'incremento della quota dei lavoratori a tempo indeterminato nel 2020 (sia a livello regionale che provinciale) conferma in parte quanto detto sopra, cioè i lavoratori a tempo indeterminato hanno beneficiato del blocco di licenziamenti, mentre i lavoratori a tempo determinato hanno visto ridursi le opportunità di occupazione (o per mancato rinnovo o per licenziamento) e hanno smesso di cercare lavoro attivamente.

Per quello che riguarda le professioni (**Tabella 2.9**), i lavori che sono maggiormente svolti nella provincia di Pavia sono *Professioni tecniche* come periti tecnici, operai specializzati e assistenti sanitari o infermieri e *Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi* come commessi, camerieri e cuochi. Tra il 2016 e il 2019 è cresciuto il peso dei lavoratori nel gruppo 2 che include ingegneri, medici e ricercatori e del gruppo 5 che include le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi. Nello stesso periodo il peso di *Professioni tecniche* è diminuito.

41 La riduzione della disoccupazione è anche imputabile al blocco dei licenziamenti messo in atto dal governo per contrastare la crisi generata dal COVID-19. Tale blocco ha beneficiato in particolare i lavoratori a tempo indeterminato.

*Parte della riduzione della disoccupazione dipende dal fatto che alcuni disoccupati abbiano di fatto smesso di cercare lavoro in quanto scoraggiati.*

**Tabella 2.9**
**Le professioni nella provincia di Pavia (%)**

	2016	2017	2018	2019	2020
1 - Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	4,03	3,76	1,4	1,39	2,26
2 - Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	12,44	13,01	13,71	14,08	12,75
3 - Professioni tecniche	24,46	22,75	21,79	21,67	22,91
4 - Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	9,57	10,19	9,42	9,4	10,3
5 - Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	15,83	16,62	18,12	18,12	15,68
6 - Artigiani, operai specializzati e agricoltori	12,97	10,12	12,42	12,89	13,91
7 - Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	8,98	10,55	12	9,2	9,75
8 - Professioni non qualificate	11,17	12,01	10,47	12,77	12,24
9 - Forze armate	0,55	0,99	0,66	0,48	0,21

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

Con il 2020, alcune professioni hanno perso peso, in particolare il gruppo 2 e 5, ossia quelli che avevano mostrato una maggiore crescita tra il 2016 e il 2019. Possiamo ipotizzare che nel gruppo 2 il decremento sia dovuto ad una riduzione dei liberi professionisti attivi e alle professioni dello spettacolo, mentre nel gruppo 5 si riflette la riduzione delle attività legate alla ristorazione, hotel, e catering.

È possibile fare un'ulteriore analisi sulle professioni osservando la domanda di lavoro da parte delle imprese utilizzando i dati messi a disposizione da *Wollybi*<sup>42</sup> che permettono di studiare il numero di annunci di lavoro pubblicati sul web in Lombardia negli ultimi 12 mesi (da novembre 2021) oltre alle competenze e le figure professionali più richieste con una declinazione per professione secondo la classificazione ESCO<sup>43</sup> e per settori industriali definiti secondo la classificazione Ateco 2007.

42 *Wollybi* è l'osservatorio digitale del mercato del lavoro regionale che raccoglie informazioni sugli annunci di lavoro pubblicati sul web in Lombardia, con una disaggregazione per province e comuni. Maggiori informazioni sono disponibili su [Wollybi](#)

43 ESCO è la classificazione delle professioni costruita dalla Commissione Europea. Raccoglie 2942 profili professionali con mappature gerarchiche che rimandano alla Classificazione Standard delle Occupazioni (ISCO - 08). Per maggiori informazioni si veda [ESCO](#).

*Wollybi è  
l'osservatorio  
digitale del  
mercato del  
lavoro regionale  
che raccoglie  
informazioni  
sugli annunci di  
lavoro pubblicati  
sul web in  
Lombardia.*

La **Tabella 2.10** riporta gli annunci di lavoro per gruppo professionale degli ultimi mesi, da novembre 2020 a ottobre 2021. Si può vedere che nella provincia di Pavia sono stati pubblicati quasi 13.000 annunci di lavori, di cui meno del 50% sono contratti permanenti. I dati mostrano come gli annunci si distribuiscano equamente tra i gruppi 1, 2,3 e 6 che contano per il 76% degli annunci. All'interno di ciascuna categoria ci sono diversi gradi di differenziazione ossia diversi profili richiesti: per esempio nel gruppo di annunci per *Professioni Intellettuali e Scientifiche* sono presenti 66 differenti profili professionali, tra cui i più richiesti sono ingeneri, sviluppatori di software e specialisti in scienze sanitarie e infermieristiche.

**Tabella 2.10**
**Annunci di lavoro pubblicati sul web nella provincia di Pavia (1/10/2020 – 30/09/2021)**

	#	%	# PROFILI PROFESSIONALI	% MEDIA DI CONTRATTI PERMANENTI OFFERTI
1 - Professioni intellettuali e scientifiche	2.366	18,6	66	47
2- Professioni tecniche intermedie	2.458	19,2	58	28
3 - Professioni non qualificate	2.782	21,8	24	36
4 - Impiegati	1.285	10,1	22	20
5 - Dirigenti	582	4,6	20	30
6 - Artigiani e operai specializzati	2.054	16,1	42	24
7 - Attività commerciali	1.209	9,6	31	25
Totale annunci	12.736	100	263	

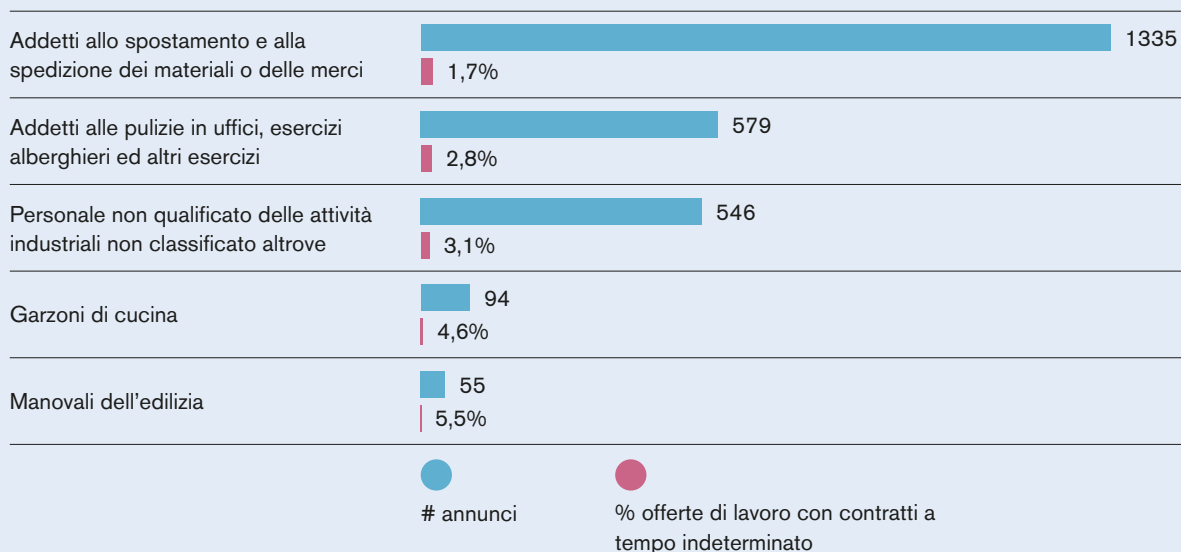
FONTE: ELABORAZIONI SU DATI WOLLYBI

Prendendo come esempio il gruppo 3, il più numeroso in termini di annunci, la **Figura 2.3** riporta i cinque profili professionali più richiesti. La maggior parte degli annunci fa riferimento ad addetti alle spedizioni, pulizia o magazzinieri che in molti casi offrono lavoro a tempo determinato. Nel gruppo 2 invece, *Professioni tecniche intermedie*, i profili più richiesti sono quelli di disegnatori industriali, di agenti di commercio e tra queste professioni almeno un terzo dei contratti sono a tempo indeterminato. In termini assoluti la maggior parte delle domande di lavoro riguarda lavoratori scarsamente qualificati e offre contratti a tempo determinato. I primi tre profili più richiesti in assoluto sono del gruppo 3 e contano per il 21,8% di tutti gli annunci nella provincia.



**Figura 2.3**

**Profili professionali più richiesti dagli annunci di lavoro**



Fonte: ELABORAZIONI DEGLI AUTORI SU DATI WOLLYBI

Naturalmente un lavoratore della provincia di Pavia non è vincolato alle offerte di lavoro del suo territorio ma ha la possibilità spostarsi in altre zone in particolare in quelle vicine e facilmente raggiungibili. In questo senso un altro dato interessante è la quota dei lavoratori fuori provincia, ossia di coloro i quali lavorano in una provincia differente da quella di residenza (**Tabella 2.11**). Questo dato dà la misura di quanto una provincia riesca ad assorbire la sua offerta di lavoro. Nel caso specifico, la quota dei lavoratori che opera fuori dalla provincia di Pavia è cresciuta nel tempo (2016-2020) attestandosi al 26 % degli occupati. Quindi un quarto degli occupati residenti in provincia di Pavia lavora fuori i confini della provincia stessa. Tale dato non è distante dalla media regionale che, a differenza di quella pavese in crescita, è rimasta costante nel tempo.

Il numero dei lavoratori fuori provincia è fortemente correlato alla distanza dei centri abitativi provinciali dai grossi distretti economici e alla qualità ed estensione delle reti di trasporto. Milano funge da polo di attrazione per le attività economiche, e in particolare i servizi, e per i lavoratori della regione.

La provincia di Pavia ed in particolare la zona urbana intorno alla città di Pavia si trovano in un'area strategica dal punto di vista dei trasporti. La città di Pavia è sulla linea stradale e ferroviaria che unisce la città di Milano con Genova. Milano può essere facilmente raggiunta da Pavia con i servizi di trasporto pubblico (treno e bus) o in automobile.

*Un quarto degli occupati residenti in provincia di Pavia lavora fuori i confini della provincia stessa, grazie alla ridotta distanza dall'area metropolitana milanese e alla qualità delle reti di trasporto.*

**Tabella 2.11**
**Quota di pendolari (%)**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Pavia</b>	21,8	23,7	24,6	25,3	25,9
<b>Varese</b>	22,0	21,6	28,2	26,1	23,1
<b>Como</b>	24,1	25,3	25,8	25,8	26,2
<b>Sondrio</b>	11,1	10,9	6,2	7,8	9,5
<b>Bergamo</b>	20,8	20,9	19,5	18,4	14,7
<b>Brescia</b>	8,5	7,9	8,5	9,8	9,4
<b>Cremona</b>	21,8	23,0	27,4	29,6	26,2
<b>Mantova</b>	13,4	14,1	15,4	14,1	13,9
<b>Lecco</b>	31,9	31,7	27,7	26,5	27,9
<b>Lodi</b>	38,7	41,4	40,0	36,8	36,4
<b>Monza Brianza</b>	36,4	35,0	34,0	36,4	40,1
<b>Milano</b>	9,1	8,5	8,7	10,1	9,4
<b>Media Regionale</b>	21,6	22,0	22,2	22,2	21,9

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO DI ISTAT

La città di Vigevano e Voghera sono collegate via treno diretto a Milano e la città di Voghera è vicina alla tratta autostradale Piacenza – Torino. Questi elementi rendono relativamente poco costoso (in termini monetari e di tempo) il movimento di persone dal luogo di residenza a posti di lavoro fuori dalla provincia, e in particolare a Milano.

Benché il tasso di disoccupazione sia relativamente contenuto nella provincia di Pavia e il potenziale bacino di lavoro sia ampio (dentro e fuori la provincia), è interessante osservare che la disoccupazione tende ad avere una lunga durata, benché inferiore alla media regionale fino al 2018 (**Tabella 2.12**). Nel 2018 in media un disoccupato dichiarava di essere in tale stato da 33 mesi (quasi tre anni) a fronte di una media regionale di 38 mesi. Per il 2019 osserviamo invece un forte aumento della durata della disoccupazione. Di per sé questo dato non necessariamente indica un peggioramento delle condizioni medie dei disoccupati ma piuttosto un incremento nella fiducia dei lavoratori. Il dato infatti può riflettere la scelta di alcuni individui fuori dal mercato del lavoro da lungo tempo (inattivi) di iniziare a cercare lavoro attivamente. Di contro i decrementi osservati nel 2020 sia a livello provinciale che regionale possono suggerire che alcuni disoccupati siano usciti dalla forza lavoro e non cerchino più lavoro attivamente in quanto scoraggiati. Le stesse considerazioni si possono applicare alla durata media della ricerca di lavoro da parte dei disoccupati.

*Benché il tasso di disoccupazione sia relativamente contenuto nella provincia di Pavia e il potenziale bacino di lavoro sia ampio (dentro e fuori la provincia), è interessante osservare che la disoccupazione tende ad avere una lunga durata.*

**Tabella 2.12**

**Durata media della disoccupazione (# di mesi)**

	DURATA DELLA NON OCCUPAZIONE		DURATA DELLA RICERCA	
	Pavia	Lombardia	Pavia	Lombardia
2016	33,74	34,6	32,7	26,67
2017	26,7	41,1	22,01	30,32
2018	33,13	38,77	25,21	27,72
2019	51,88	39,38	62,8	39,33
2020	29,02	28,74	17,85	23,81

Fonte: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

Infine, è importante analizzare in che misura le persone usufruiscano dei servizi dei Centri per l'Impiego. (Tabella 2.13). La quota di disoccupati che cercano lavoro tramite i Cpl (su disoccupati e inattivi) è relativamente bassa (24% nel 2019) ma in linea con il resto della Lombardia (23.9%) e leggermente sopra la media nazionale (ISTAT, 2021a). La percentuale cresce se si considera il numero di persone che hanno utilizzato i Cpl almeno una volta nella loro vita lavorativa.

È interessante osservare come nel 2020 la percentuale di utilizzatori dei Cpl nella provincia di Pavia sia crollata. Questo potrebbe dipendere dal fatto che il blocco delle attività per COVID-19 ha impedito alle persone di raggiungere fisicamente i Cpl e ha costretto gli

*Il crollo della percentuale di utilizzatori dei Cpl nella provincia di Pavia nel 2020 potrebbe dipendere dal blocco delle attività per COVID-19 che ha costretto gli utenti ad usare unicamente il servizio da remoto*

**Tabella 2.13**

**Utilizzo dei Centri per l'Impiego (Cpl)**

	% ATTUALI UTILIZZATORI CPI*		% UTILIZZATORI CPI**	
	Pavia	Lombardia	Pavia	Lombardia
2016	28,5	23,4	67,3	64,1
2017	26,7	21,0	57,2	63,0
2018	11,5	23,2	57,6	60,0
2019	24,1	23,9	57,5	63,8
2020	7,2	19,0	57,2	57,9

\* persone che hanno contatti con i Cpl per cercare lavoro nell'anno corrente su numero disoccupati e inattivi

\*\* persone che hanno dichiarato di avere usato almeno una volta i Cpl nella loro vita lavorativa su popolazione 16-65

Fonte: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

utenti ad usare unicamente il servizio da remoto. Questa forte riduzione osservata per la provincia di Pavia potrebbe dipendere da vari fattori, tra cui a) una carenza nell'informatizzazione dei servizi dei Cpl (come descritto nel primo capitolo e rilevato da ANPAL(2021a), b) una carenza di competenze tecniche da parte dell'utenza dei Cpl nell'usare strumenti informatici per servizi da remoto, c) un crescente scoraggiamento dei lavoratori nella provincia.

Nel **Box 2.2** si sintetizzano i principali elementi emersi dall'analisi del mercato del lavoro nella provincia di Pavia. Per meglio comprendere le caratteristiche del mercato del lavoro nei prossimi paragrafi si analizzano in dettaglio le caratteristiche di alcune tipologie di lavoratori: donne e giovani, più o meno qualificati.

### Box 2.2

#### Il mercato del lavoro nella provincia di Pavia

- La popolazione attiva nel tempo è cresciuta per poi diminuire nel 2020.
- Il tasso di disoccupazione è diminuito nel tempo così come il tasso di occupazione a tempo indeterminato.
- La riduzione della disoccupazione e del tasso di attivi (con la crescita della quota dei lavoratori a tempo indeterminato) nel 2020 rafforzano l'idea che i lavoratori a tempo determinato abbiano perso il lavoro e molti di questi siano diventati inattivi.
- La maggior parte delle domande di lavoro da parte delle imprese nella provincia consiste in lavori a tempo determinato e a bassa qualifica. Le professioni altamente specializzate sono quelle che hanno avuto un maggior incremento nel periodo 2016-2019.
- La quota dei lavoratori pendolari si attesta intorno al 25% degli occupati nella provincia.
- Lo stato di disoccupazione tende a durare a lungo (circa due anni e mezzo).

### 2.2.2 Il mercato del lavoro femminile

In Italia, le donne partecipano meno attivamente al mercato del lavoro rispetto agli uomini e questo avviene anche nella provincia di Pavia. Nel periodo di analisi 2016-2020 meno di due donne su tre, in età lavorativa, risulta occupata o in cerca di lavoro (**Tabella 2.14**). Nonostante ciò, il tasso di partecipazione delle donne nella provincia di Pavia cresce nel periodo 2016-2019 fino ad arrivare a quasi 70% nel 2019 (a fronte di un 80% maschile), mentre in regione tale valore rimane pressoché costante e inferiore rispetto a Pavia. Nello stesso periodo anche il tasso di disoccupazione femminile è diminuito raggiungendo il 6,18% nel 2020. Come commentato precedentemente, la riduzione del tasso di disoccupazione, associata ad una crescita del tasso di attività, suggerisce un miglioramento del mercato del lavoro femminile dove più donne partecipano attivamente

**Tabella 2.14**
**Mercato del lavoro femminile nella provincia di Pavia e in Lombardia (%)**

	POPOLAZIONE ATTIVA		TASSO DI DISOCCUPAZIONE		LAVORATORI FULL TIME		LAVORATORI A TEMPO INDETERMINATO		LAVORATORI DIPENDENTI	
	Pavia	Lombardia	Pavia	Lombardia	Pavia	Lombardia	Pavia	Lombardia	Pavia	Lombardia
2016	62,2	63,1	8,32	9,14	71,4	68,0	90,1	88,7	85,0	84,2
2017	62,6	63,2	6,64	7,49	72,3	67,9	89,7	87,5	87,2	85,4
2018	63,1	63,8	6,22	6,91	72,9	68,5	83,8	85,5	88,2	85,5
2019	69,3	63,6	7,59	7,09	74,0	67,9	85,8	85,5	83,8	84,3
2020	62,9	62,0	6,18	6,12	73,7	67,2	86,7	86,8	81,6	84,5
2020 MASCHI	75,7	78,1	4,61	4,31	93,2	94,2	90,2	89,1	73,0	75,7

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

e sono impiegate. Ad ogni modo tale dato, letto in associazione con il decremento della frazione di contratti a tempo indeterminato, suggerisce che parte delle nuove occupate siano impiegate con contratti a tempo determinato.

Per quello che riguarda i tipi di contratti, la quota di contratti *full time* per le donne è crescente nel tempo e superiore alla media regionale. Di contro tale quota è inferiore a quella maschile che nella provincia di Pavia nel 2019 è intorno al 90%. Per quello che riguarda la quota di lavoratori dipendenti questa è leggermente diminuita tra il 2016 e il 2019.

La crisi generata dal COVID-19 ha annullato tutti i progressi fatti nel periodo precedente in termini di partecipazione al mondo del lavoro con una drastica riduzione del tasso di attività. Se confrontiamo tale dato a quello maschile (75,7% nel 2020 e 80% nel 2019) possiamo notare che il decremento è stato maggiore per le donne con una riduzione del 9,2% a fronte di un -5,7% per gli uomini.

Tale riduzione si riflette sul tasso disoccupazione che scende al 6,18%. È importante sottolineare che mentre per le donne nella provincia di Pavia il tasso di disoccupazione scende, per gli uomini aumenta leggermente tra il 2019 e il 2020 (dal 4,2% al 4,6%). Questa differenza tra uomini e donne suggerisce che gli uomini tendono più facilmente delle donne a rimanere nel mercato del lavoro e hanno continuato a cercare attivamente lavoro anche durante la crisi. Inoltre, il dato potrebbe suggerire che le donne che lavoravano *part-time*

*La crisi generata dal COVID-19 ha annullato tutti i progressi fatti nel periodo precedente in termini di partecipazione al mondo del lavoro con una drastica riduzione del tasso di attività, soprattutto per le donne.*

con contratti a tempo determinato (in proporzione maggiore degli uomini) tendono, una volta licenziate, a rimanere inattive piuttosto che a cercare lavoro *part-time*. L'ulteriore incremento della frazione di donne occupate a tempo indeterminato nel 2020 rafforza l'idea che le donne precedentemente occupate a tempo determinato sono rimaste inoccupate o diventate inattive.

Per quello che riguarda le professioni femminili ci concentriamo solo sugli anni 2019 e 2020 e confrontiamo il dato femminile con quello maschile (**Tabella 2.15**). Per quello che riguarda l'anno 2019 possiamo osservare che le donne occupate sono proporzionalmente più impiegate nelle professioni 2, 4 e 5 mentre gli uomini nelle professioni 6 e 7. Questo dato conferma l'esistenza di una segregazione dei generi nel mercato del lavoro in base alla quale le donne sono prevalentemente impiegate come insegnanti (gruppo 2), segretarie di ufficio/amministrative (gruppo 4) e nei servizi alla persona (gruppo 5), mentre gli uomini lavorano principalmente come operai specializzati (gruppo 6) o tecnici di macchinari (gruppo 7). A conferma di questo possiamo anche osservare le differenze nel gruppo 1 dove una quota maggiore di uomini è occupata in ruoli dirigenziali e di alta amministrazione. Questi dati rafforzano la necessità di politiche attive che aiutino a superare tali differenze di genere nelle professioni, come per esempio il progetto *Women4* di cui si è detto nel paragrafo 1.9.

*Le donne sono prevalentemente impiegate come insegnanti, segretarie e nei servizi alla persona. Questi dati rafforzano la necessità di politiche attive che aiutino a superare tali differenze di genere nelle professioni.*

**Tabella 2.15**

**Occupati per professione donne e uomini (%)**

	DONNE		UOMINI	
	2019	2020	2019	2020
1 - Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0,19	0,90	2,37	3,34
2 - Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	16,81	16,16	11,83	10,02
3 - Professioni tecniche	23,73	25,09	19,98	21,15
4 - Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	14,71	15,96	5,04	5,74
5 - Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	25,59	21,50	12,01	11,00
6 - Artigiani, operai specializzati e agricoltori	3,62	5,36	20,48	20,78
7 - Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	1,00	1,06	15,93	16,74
8 - Professioni non qualificate	14,34	13,96	11,49	10,85
9 - Forze armate	0,00	0,00	0,87	0,38

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

Il 2020 non ha cambiato queste differenze tra uomini e donne. Le variazioni tra il 2019 e il 2020 per uomini e donne sono dello stesso segno tra le differenti professioni, per esempio nel gruppo 3 osserviamo un incremento per uomini e donne mentre nel gruppo 5 un decremento. Quindi tali variazioni dipendono principalmente dalle caratteristiche dei lavori, che sono stati colpiti in modo diverso dalla crisi, piuttosto che da differenze tra uomini e donne.

Un ultimo dato interessante da osservare sono i tempi della disoccupazione ossia la durata media della disoccupazione dichiarata dagli individui. Nella **Tabella 2.16** sono riportati i valori medi dei tempi di disoccupazione per uomini e donne nei periodi 2016-2019 e per il 2020. Possiamo notare che in entrambi i periodi, la durata media della disoccupazione per le donne è maggiore che per gli uomini, sia prima che durante la crisi economica. Mentre un uomo disoccupato dichiara in media di essere in tale stato da meno di trenta mesi, questo valore sale sopra a 40 per le donne. Le differenze tra uomini e donne potrebbero dipendere dalle scelte di maternità in base al quale alcune donne possono decidere di posticipare il rientro nel mondo del lavoro o trovare difficoltoso il reinserimento.

Il **Box 2.3** sintetizza le caratteristiche del mercato del lavoro femminile nella provincia di Pavia.

*Possiamo notare che la durata media della disoccupazione per le donne è maggiore che per gli uomini, sia prima che durante la crisi economica.*

**Tabella 2.16**

**Durata media della disoccupazione (mesi)**

	UOMINI	DONNE
2016-2019	27,46	41,88
2020	24,17	42,56

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

**Box 2.3**

**Il mercato del lavoro femminile in provincia di Pavia**

- Le donne hanno una più bassa probabilità sia di essere occupate che di partecipare al mercato del lavoro. La crisi del 2020 ha ampliato il divario tra uomini e donne in termini di tasso di attività.
- Le donne sono proporzionalmente più occupate, rispetto agli uomini, con contratti *part-time* mentre la quota di donne con contratti a tempo indeterminato è scesa negli ultimi anni.
- Le donne sono meno presenti in ruoli dirigenziali o in ruoli di tecnici specializzati.
- Le donne hanno tempi più lunghi di permanenza nella disoccupazione. Tale fenomeno in parte potrebbe dipendere da scelte di maternità in base al quale alcune donne possono posticipare il rientro nel mondo del lavoro o trovare difficoltoso il reinserimento.



### 2.2.3 Il mercato del lavoro per fascia di età

Nella provincia di Pavia, i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni rappresentano la fascia di popolazione meno attiva nel mercato del lavoro, con il tasso di disoccupazione più alto e la più bassa percentuale di lavoratori *full time* e/o con contratti a tempo indeterminato (Tabella 2.17). Tra il 2016 e il 2019 la partecipazione al mercato del lavoro è comunque aumentata di quasi 10 punti percentuali mentre il tasso di disoccupazione è diminuito fino al 13,8%. Rispetto alla media regionale, la provincia di Pavia ha avuto risultati migliori nel tasso di

*Nella provincia di Pavia, i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni rappresentano la fascia di popolazione meno attiva nel mercato del lavoro, con il tasso di disoccupazione più alto e la più bassa percentuale di lavoratori full time e/o con contratti a tempo indeterminato.*

**Tabella 2.17**

Mercato del lavoro nella provincia di Pavia per fasce di età (%)

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>POPOLAZIONE ATTIVA</b>					
16-29	47,21	41,63	48,55	56,90	44,52
30-39	84,78	87,41	85,62	92,98	84,48
40-49	86,92	88,26	88,39	87,91	84,08
50+	62,58	64,20	64,36	65,80	66,65
<b>TASSO DI DISOCCUPAZIONE</b>					
16-29	14,82	15,49	18,88	13,83	15,84
30-39	9,50	7,13	5,42	5,77	5,47
40-49	6,75	4,62	4,86	4,57	3,08
50+	4,96	3,53	2,31	3,33	2,97
<b>LAVORATORI FULL TIME</b>					
16-29	76,73	68,84	73,91	75,78	78,13
30-39	75,18	78,93	86,03	84,47	86,60
40-49	86,82	86,43	86,56	91,63	89,17
50+	88,89	85,78	84,82	83,21	81,95
<b>LAVORATORI A TEMPO INDETERMINATO</b>					
16-29	59,58	58,21	48,91	58,88	55,79
30-39	86,47	84,88	79,31	87,07	91,93
40-49	94,00	93,67	92,99	93,54	92,97
50+	97,83	93,55	93,90	92,35	94,69
<b>LAVORATORI DIPENDENTI</b>					
16-29	73,8	75,6	87,8	86,7	87,0
30-39	84,8	84,8	82,3	77,9	82,3
40-49	76,3	85,1	86,7	79,9	73,6
50+	75,8	75,0	76,5	74,7	73,3

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

attività (fermo al 50% in Lombardia nel 2019) ma identici in termini di disoccupazione (13,3% media regionale nel 2019). Nello stesso arco temporale la quota di lavoratori dipendenti è cresciuta mentre la quota di lavoratori con contratti *full-time* o a tempo indeterminato è rimasta costante.

Per quello che riguarda i lavoratori nella fascia di età oltre i 50 anni e fino a 65, questi hanno un tasso di disoccupazione minore rispetto agli altri gruppi di lavoratori ma hanno anche il secondo più basso livello di partecipazione al mercato del lavoro. Questo è in parte dovuto a due fattori: a) alcuni lavoratori iniziano ad andare in pensione verso i 60 anni; b) coloro i quali perdono il lavoro in età avanzata trovano grandi difficoltà a trovare una nuova occupazione e tendono da uscire dal mercato del lavoro, non cercando lavoro attivamente, fino all'età della pensione.<sup>44</sup> In questo contesto va rilevato che il livello di partecipazione è in crescita dal 2016, probabilmente in seguito all'innalzamento dell'età pensionabile. Nel periodo 2016-2019 il tasso di disoccupazione è diminuito come la quota di lavoratori *full time* e quelli a tempo indeterminato.

Relativamente alle due fasce intermedie (30-39 e 40-49) possiamo notare che queste hanno un'alta partecipazione al mercato del lavoro rispetto ai due gruppi analizzati precedentemente, mentre la disoccupazione decresce al crescere dell'età dei lavoratori. Infine, la percentuale di lavoratori occupati a tempo indeterminato cresce ovviamente con l'età.

Osservando i dati nel 2020, si nota un forte peggioramento nella partecipazione al mercato del lavoro, particolarmente marcato per i giovani, con un tasso di attività che passa dal 57% al 44,5%. Anche per le altre categorie ci sono variazioni negative ma sempre più contenute all'aumentare dell'età dei lavoratori fino all'incremento della partecipazione per la fascia oltre i 50 anni. Come abbiamo visto precedentemente, il tasso di disoccupazione diminuisce per tutte le fasce d'età tranne che per i giovani, mentre la quota di lavoratori a tempo indeterminato rimane relativamente costante per tutte le fasce. Come sottolineato da ISTAT (2021b) anche nella provincia di Pavia la crisi ha determinato un forte peggioramento delle condizioni lavorative dei giovani (16-29). Per quello che riguarda la durata della disoccupazione, questa tende ad aumentare con l'età dei lavoratori (**Tabella 2.18**). L'anno 2020 ha portato ad una riduzione generalizzata probabilmente dovuta ad un incremento degli inattivi.

*Osservando i dati del 2020, si nota un forte peggioramento nella partecipazione al mercato del lavoro, particolarmente per i giovani, con un tasso di attività che passa dal 57% al 44,5%. Per i giovani inoltre la crisi ha determinato un forte peggioramento delle condizioni lavorative.*

44 Per questo motivo le persone con età superiore ai 55 anni (insieme a donne e giovani) sono tra i principali beneficiari del piano GOL (si veda paragrafo 1.8).

**Tabella 2.18**
**Durata media della disoccupazione (mesi)**

ETÀ	2016-2019	2020
16-29	13,69	7,14
30-39	25,90	26,18
40-49	47,77	42,48
50+	56,33	39,38

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

Quando si analizza il mercato del lavoro per fasce di età è importante anche comprendere l'evoluzione della popolazione NEET ovvero quella fascia di popolazione di età tra i 15 e i 29 anni che non è né in percorsi di studi, né occupata, né in alcun corso di formazione o in ricerca attiva di lavoro. Tale indicatore suggerisce in quale misura la popolazione giovane sia esclusa sia dal mondo del lavoro e che dall'istruzione. La **Tabella 2.19** riporta la quota della popolazione NEET per le province lombarde. Come si può notare tale valore si attesta in Lombardia intorno al 10% con un incremento di 2 punti percentuali nel 2020. La provincia di Pavia ha una percentuale di NEET quasi sempre superiore alla media lombarda e in crescita nel tempo

*La percentuale di NEET è nella provincia di Pavia quasi sempre superiore alla media lombarda e in crescita nel tempo.*

**Tabella 2.19**
**Quota NEET\* (%)**

	2016	2017	2018	2019	2020
Pavia	11,40	10,40	15,94	7,87	13,53
Varese	10,44	11,19	11,14	10,14	11,69
Como	9,56	9,07	5,56	12,28	11,67
Sondrio	9,66	8,36	4,89	4,27	7,59
Bergamo	12,24	11,46	12,31	9,94	15,60
Brescia	11,24	8,81	8,09	9,84	11,29
Cremona	6,43	7,85	9,67	14,01	15,33
Mantova	10,81	11,41	12,34	8,99	11,92
Lecco	7,77	6,14	9,88	8,86	7,76
Lodi	10,06	10,99	12,62	11,92	11,89
Monza Brianza	11,49	10,82	7,20	10,48	11,43
Milano	7,99	9,71	8,65	10,19	12,19

\* NEET su popolazione 16-29

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

(tranne per il 2019). Se osserviamo la popolazione femminile NEET (**Tabella 2.20**) nella provincia di Pavia, questa è in media più alta rispetto alla media aggregata (Tabella 2.19) e come nel caso precedente è sia superiore alla media regionale sia in crescita dal 2016. Questa incidenza maggiore dei NEET tra le donne suggerisce che la popolazione femminile inizia ad essere esclusa dal mondo del lavoro sin dalla giovane età.

Il **Box 2.4** presenta l'analisi del mercato del lavoro nella provincia di Pavia per fascia di età.

*L'incidenza maggiore dei NEET tra le donne suggerisce che la popolazione femminile inizia ad essere esclusa dal mondo del lavoro sin dalla giovane età.*

**Tabella 2.20**

Quota NEET: Donne\* (%)

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Pavia</b>	15,04	14,23	18,89	9,19	15,42
<b>Varese</b>	13,81	13,69	14,29	16,90	14,27
<b>Como</b>	14,94	12,06	5,93	15,16	12,57
<b>Sondrio</b>	16,54	11,60	7,80	7,21	9,64
<b>Bergamo</b>	18,27	15,99	13,47	13,50	16,55
<b>Brescia</b>	15,36	9,54	9,88	14,38	19,39
<b>Cremona</b>	7,59	9,92	14,70	15,14	22,01
<b>Mantova</b>	14,96	16,12	16,03	9,98	17,19
<b>Lecco</b>	10,12	8,36	12,53	9,78	8,82
<b>Lodi</b>	14,03	14,42	16,08	17,12	15,68
<b>Monza Brianza</b>	14,69	14,95	10,17	12,61	14,51
<b>Milano</b>	10,60	12,53	8,88	13,97	13,22

\* Donne NEET su popolazione femminile 16-29

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

**Box 2.4**

**Mercato del lavoro per fascia di età in provincia di Pavia**

- I giovani tra i 16 e i 29 anni hanno una più bassa propensione a partecipare al mondo del lavoro (in parte dipendente dalla frequenza di scuole e università).
- I giovani tra i 16 e i 29 anni hanno un tasso di disoccupazione molto più alto rispetto alle altre fasce di età.
- I giovani tra i 16 e i 29 anni hanno una probabilità più bassa di avere contratti a tempo indeterminato.

Questi elementi di criticità si sono amplificati nel 2020.

- I giovani tra i 16 e i 29 anni passano meno tempo in una condizione di disoccupazione rispetto alle altre fasce di età.
- Nel 2020, i NEET nella provincia di Pavia sono circa il 13% (15% le donne). Tale dato è in crescita dal 2016 e superiore alla media regionale.
- Con il crescere dell'età del lavoratore diminuisce la probabilità di essere disoccupato e aumenta la probabilità di lavorare con contratti a tempo indeterminato.

## 2.2.4 Il mercato del lavoro per titolo di studio

Come riportato nella Tabella 2.7 i laureati nella provincia di Pavia sono solamente il 18% della forza lavoro. La **Tabella 2.21** mostra come il tasso di partecipazione al mercato del lavoro sia in crescita e più elevato tra i laureati che i non laureati. Infatti, nel 2019, l'88% dei laureati contro il 72% dei non laureati fa parte della popolazione attiva. Anche la disoccupazione riflette una sistematica differenza tra lavoratori laureati e non laureati con i primi che nel 2019 hanno un tasso di disoccupazione del 3,5% inferiore ai non laureati (6,3%). Se osserviamo le tipologie di contratto, i laureati hanno una maggior probabilità di essere occupati con contratti *full time* mentre una quota maggiore di non laureati è occupata come lavoratori dipendenti. Invece per i contratti a tempo indeterminato non osserviamo differenze significative tra laureati e non laureati.

**Tabella 2.21**
**Mercato del lavoro nella provincia di Pavia per livello di istruzione (%)**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>POPOLAZIONE ATTIVA</b>					
Non Laureati	67,18	67,11	68,03	72,17	65,63
Laureati	83,95	84,33	87,10	87,86	83,47
<b>TASSO DI DISOCCUPAZIONE</b>					
Non Laureati	8,67	6,98	6,55	6,33	6,31
Laureati	4,30	2,67	3,07	3,55	2,37
<b>LAVORATORI FULL TIME</b>					
Non Laureati	83,33	81,50	83,98	83,95	83,30
Laureati	86,60	86,67	86,04	89,05	88,24
<b>LAVORATORI A TEMPO INDETERMINATO</b>					
Non Laureati	89,53	87,56	85,81	86,43	88,27
Laureati	89,68	89,94	80,87	86,59	89,56
<b>LAVORATORI DIPENDENTI</b>					
Non Laureati	79,12	81,48	83,53	78,78	78,03
Laureati	72,09	77,29	77,31	76,54	73,56

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

Nel 2020 possiamo notare le stesse tendenze che abbiamo osservato precedentemente. Il tasso di popolazione attiva diminuisce in maniera più marcata per i non laureati che per i laureati (-9% per i non laureati e -5% per i laureati). Anche il tasso di disoccupazione diminuisce per entrambi ma in maniera più marcata per i laureati mentre le percentuali delle tipologie contrattuali rimangono abbastanza simili alle rilevazioni del 2019.

Per quello che concerne la durata della disoccupazione, la **Tabella 2.22** mostra come i laureati nel periodo pre-crisi permangano in media 19 mesi nella disoccupazione, un tempo inferiore a quello dei non laureati nello stesso arco temporale (39 mesi circa). La crisi economica ha invece incrementato la durata della disoccupazione per i laureati e ridotto quella dei non laureati. Questa inversione potrebbe suggerire che i non laureati nell'anno di crisi sono usciti dal mercato del lavoro diventando inattivi. Infatti, sia i lavoratori già disoccupati che i nuovi disoccupati hanno dichiarato di non cercare attivamente lavoro. Tale interpretazione è consistente con il calo della popolazione attiva riscontrato per i non laureati (Tabella 2.21).

**Tabella 2.22**
**Durata media della disoccupazione per livello di istruzione (mesi)**

	2016-2019	2020
Non Laureati	38,97	27,2
Laureati	18,75	44

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

Infine, è interessante osservare come il livello di pendolarismo vari a secondo del titolo di studio (**Tabella 2.23**). I laureati tendono a spostarsi di più per lavoro fuori la provincia che i non laureati. Tale dato è in crescita dal 2016 al 2020 per entrambi i gruppi ma con un incremento maggiore per i non laureati. Nel 2020, il 30% dei laureati occupati lavora fuori i confini della provincia di Pavia contro un 25%

**Tabella 2.23**
**Quota pendolari in %**

	2016	2017	2018	2019	2020
	<b>PAVIA</b>				
Non Laureati	19,77	23,91	22,50	24,87	24,52
Laureati	28,98	21,83	33,57	30,89	30,89
	<b>LOMBARDIA</b>				
Non Laureati	19,90	21,97	22,25	22,35	21,87
Laureati	28,96	22,29	26,80	25,83	24,30

FONTE: ELABORAZIONI DA RILEVAZIONE SULLE FORZE DI LAVORO (ISTAT)

*I laureati tendono a spostarsi di più per lavoro fuori la provincia che i non laureati. Tale dato è in crescita dal 2016 al 2020 per entrambi i gruppi ma con un incremento maggiore per i non laureati.*

dei non laureati. In entrambi i casi la quota dei pendolari è superiore alla media regionale. È plausibile supporre che una quota crescente nel tempo di lavoratori sia attratta dalle possibilità lavorative offerte dalle province limitrofe, e in particolare da Milano.

Il **Box 2.5** presenta la sintesi dell'analisi del mercato del lavoro per livello di istruzione.

#### Box 2.5

##### Il mercato del lavoro della provincia di Pavia per livello di istruzione

- I laureati hanno una maggior partecipazione al mercato del lavoro e una minore tasso di disoccupazione. In termini di partecipazione al mercato del lavoro il divario si è ampliato nel 2020.
- La crisi del 2020 ha avuto effetti meno negativi (in media) per i laureati che per i non laureati.
- I laureati passano meno tempo in una condizione di disoccupazione e il tempo richiesto per trovare lavoro è inferiore rispetto a un non laureato.
- Il lavoratore laureato tende con una maggior probabilità a lavorare fuori provincia ma tale dato è in forte crescita anche per i non laureati.

## 2.3

### La cassa integrazione e il tempo non lavorato

In questa sezione si analizza l'utilizzo della cassa integrazione e del Reddito di Cittadinanza (RdC) in Lombardia, per comprendere meglio il rischio di disoccupazione a livello provinciale.

Una lettura dei dati messi a disposizione dall'Osservatorio INPS sulla Cassa Integrazione permette di fotografare la quantità e il settore di attività economica del tempo non lavorato. La Cassa Integrazione (CIG)<sup>45</sup> è un intervento diretto ai dipendenti delle aziende industriali e artigiane nei casi di sospensione o riduzione dell'attività aziendale. Dalla **Tabella 2.24** si può notare come fino al 2019 il tempo non lavorato sia pressoché costante in tutte le province lombarde fatta ad eccezione per Brescia e Bergamo che mostrano un forte decremento dal 2016 al 2017. Nel 2020, la crisi pandemica con la chiusura delle attività non essenziali, e l'estensione della CIG ordinaria<sup>46</sup> a tutte le imprese indipendentemente dal numero di addetti ha portato

*Nel 2020, la crisi pandemica con la chiusura delle attività non essenziali, e l'estensione della CIG ordinaria a tutte le imprese ha portato ad una vertiginosa crescita delle ore non lavorate in Lombardia.*

45 Per un maggior dettaglio sul funzionamento e classificazione della Cassa Integrazione Guadagni ed altre politiche passive si veda il Box 1.3 nel Capitolo 1 di questo rapporto.

46 L'estensione della CIG ordinaria è in essere fino a dicembre 2021. [Inps.it](https://www.inps.it)



**Tabella 2.24**
**Il tempo non lavorato in Lombardia (numero di ore in milioni)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
<b>Pavia</b>	1,6	1,2	1,03	1,04	14,4	6,6
<b>Milano</b>	5,9	7,4	4,9	5,9	175,9	64,7
<b>Bergamo</b>	5,9	2,8	1,5	1,3	73,3	25,5
<b>Brescia</b>	6,9	2,9	1,7	3,4	72,2	19,9
<b>Como</b>	1,7	2,5	2,2	2,3	31,8	18,2
<b>Cremona</b>	2,1	1,2	0,5	0,7	13,5	3,8
<b>Lecco</b>	1,7	0,8	0,6	1,4	21,4	8,0
<b>Lodi</b>	0,6	0,4	0,5	0,2	9,6	2,5
<b>Mantova</b>	0,8	0,4	0,3	0,8	19,2	8,1
<b>Sondrio</b>	0,3	0,3	0,2	0,2	3,6	1,4
<b>Varese</b>	5,1	4,8	3,6	5,2	46,0	21,1

\*I dati sono aggiornati ad ottobre 2021

FONTE: OSSERVATORIO INPS CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI

ad una vertiginosa crescita delle ore non lavorate in Lombardia, particolarmente a Milano. Relativamente a tutte le province lombarde, Pavia, Cremona, Lodi e Sondrio sono tra le aree con un numero minore di ore autorizzate nel 2020 rispetto al 2019. Inoltre, relativamente al totale, la provincia di Pavia rappresenta poco meno del 3% sul totale del tempo non lavorato in Lombardia. Ad ottobre 2021, i dati mostrano come le ore non lavorate siano fortemente diminuite rispetto al 2020, sebbene i numeri siano ancora lontani dai livelli pre-pandemia.

Il settore con il maggior numero di ore in CIG è la manifattura, con oltre 11 milioni di ore nel 2020, circa il 58% del totale nella provincia (**Tabella 2.25**). Pur non considerando il 2020, e quindi l'estensione della CIG COVID-19, il settore manifatturiero rappresenta circa il 70% del tempo non lavorato dal 2016. Anche nel 2021, sebbene il numero di ore sia poco più che dimezzato, la manifattura rappresenta l'80% delle ore non lavorate nella provincia di Pavia.

Guardando ai settori dinamici (si veda la nota 5), anche qui si conferma il normale aumento delle ore in CIG nel 2020, con la quota maggiore nel settore tessile e di produzione di computer e apparecchi elettronici (**Tabella 2.26**).

*Ad ottobre 2021, i dati mostrano come le ore non lavorate siano fortemente diminuite rispetto al 2020, sebbene i numeri siano ancora lontani dai livelli pre-pandemia.*

**Tabella 2.25**
**La CIG nella provincia di Pavia per Macro Settori**

	AGRICOLTURA		MANIFATTURA		SERVIZI	
	# ore autorizzate	% totale	# ore autorizzate	% totale	# ore autorizzate	% totale
2016	26.855	0,67	2.951.300	74,18	27.333	0,69
2017	296	0,01	1.495.300	72,04	23.424	0,59
2018	13.624	0,34	1.042.412	79,33	-	0,00
2019	5.400	0,14	867.727	69,89	-	0,00
2020	71.191	1,79	11.262.185	57,21	512.888	12,89
2021*	22.380	0,34	5.297.192	80,4	1.264.225	19,2

\*I dati sono aggiornati ad ottobre 2021

Fonte: ELABORAZIONI SU DATI INPS

**Tabella 2.26**
**Il tempo non lavorato nei settori dinamici\* (numero ore autorizzate)**

Anno	SETTORI DINAMICI				ALTRI SETTORI
	Sostanze e prodotti chimici	Computer, apparecchi elettronici e ottici	Apparecchi elettrici	Mezzi di trasporto	Tessile, abbigliamento, calzature
2019	7.100	7.480	26.165	74.905	300.057
2020	387.713	146.663	589.350	30.041	1.645.288
2021	84.919	66.071	191.004	7.120	277.963

\*Definizione settori dinamici da ISTAT. Si veda la nota 40

Fonte: ELABORAZIONI SU DATI INPS

Sebbene il settore manifatturiero coinvolga il maggior numero di ore non lavorate nella provincia di Pavia nel periodo 2016-2020, il settore delle costruzioni è quello che ha erogato più ore per dipendente (**Tabella 2.27**).

Sebbene il RdC nasca come misura di politica attiva (si veda il Box 1.1), si può caratterizzare anche come una misura di sostegno al reddito. La misura è infatti composta sia da un sussidio monetario che da interventi di politica attiva come la convocazione presso un Cpl, la profilazione e la stesura di un PSP e infine l'avvio di attività di formazione e/o offerta di lavoro. I dati disponibili presso l'Osservatorio INPS

**Tabella 2.27**
**Quota di CIG per numero occupati nella provincia di Pavia (%)**

	2017	2018	2019	2020
Agricoltura	0,045	3,27	1,69	9,63
Manifatturiero	25,7	19,0	15,7	207,6
Costruzioni	30	14	15	1610
Commercio Alberghi Ristoranti	37,4	19,0	3,9	84,1
Altri Servizi	0,44	0,16	1,57	23,42

FONTE: ELABORAZIONI SU DATI ISTAT (RILEVAZIONI SULLA FORZA LAVORO) E INPS (OSSERVATORIO CIG)

sulle Politiche Attive del Lavoro sono sintetizzati nella **Tabella 2.28** e mostrano che il numero di nuclei beneficiari di RdC<sup>47</sup> nella provincia di Pavia è aumentato tra il 2019 e il 2020, segnalando un aumento delle situazioni di disagio economico all'interno della provincia. Mentre ad ottobre 2021 i dati mostrano come i nuclei beneficiari siano in diminuzione di quasi 2.000 unità, sebbene ancora non ai livelli pre-pandemia. Una tendenza simile si registra per tutta la Lombardia che vede un aumento di quasi 50.000 unità nel 2020, in forte diminuzione del 2021 sebbene ancora lontano dai livelli pre-pandemici. Da notare come anche l'importo che è funzione sia del reddito che del numero

*Il numero di nuclei beneficiari di RdC nella provincia di Pavia è aumentato tra il 2019 e il 2020, segnalando un aumento delle situazioni di disagio economico all'interno della provincia. Mentre ad ottobre 2021 i dati mostrano come i nuclei beneficiari siano in diminuzione di quasi 2.000 unità, sebbene ancora non ai livelli pre-pandemia.*

**Tabella 2.28**
**Reddito di Cittadinanza nella in Lombardia e nella provincia di Pavia**

	2019	2020	2021*
<b>PAVIA</b>			
Numero Nuclei	6.355	9.129	7.174
Numero Persone Coinvolte	15.826	21.502	15.548
Importo Medio Mensile (€)	492,08	520,39	533
<b>LOMBARDIA</b>			
Numero Nuclei	79.645	127.112	91.353
Numero Persone Coinvolte	197.247	287.742	199.467
Importo Medio Mensile (€)	465,03	494,91	504,35

 FONTE: OSSERVATORIO INPS SU REDDITO E PENSIONE DI CITTADINANZA  
 APPENDICE STATISTICA NOVEMBRE 2021

47 Tra i requisiti per ottenere il RdC viene considerato il reddito e il numero di componenti del nucleo familiare. Il provvedimento, infatti, affronta sia il sostegno alle famiglie in condizione di disagio sociale che il contrasto alla disoccupazione con azioni di politica attiva rivolte al singolo cittadino. Per maggiori informazioni sui requisiti di accesso al RdC si veda [rdc.gov.it](http://rdc.gov.it).

di componenti del nucleo familiare, sia aumentato. Un aumento dell'importo medio mensile tra i nuclei può essere sintomo di un generale impoverimento delle famiglie lombarde.

In relazione ai Cpl, e quindi alla funzione di erogazione di politiche attive ai percettori di RdC, i dati più recenti fanno riferimento a gennaio 2020 (Tabella 2.29) e mostrano come il 78% dei beneficiari *work ready*<sup>48</sup>, quindi ammessi a fruire dei servizi di attivazione, risulta essere ancora in attesa di convocazione, mentre solo il 25% ha sottoscritto il patto di servizio. Al momento i Cpl non hanno ancora assorbito la figura dei *Navigators*. I numeri fotografano una evidente difficoltà per i Cpl ad assorbire la domanda di utenti di RdC. Quanto rilevato per la provincia di Pavia è coerente con la tendenza a livello nazionale. Una indagine della Corte dei Conti<sup>49</sup> mostra come su 1,3 milioni di beneficiari, solo 352mila hanno effettivamente sottoscritto un PSP e trovato un'occupazione. Tra le criticità riscontrate vi è un inadeguato processo di trasformazione digitale del SIL (si veda paragrafo 1.2), particolarmente nella gestione dei beneficiari di RdC. Infatti, l'indagine rileva come la dotazione informatica dei Cpl sia inadeguata rispetto alle nuove funzioni che questi devono svolgere e questo ostacola l'interscambio di informazioni tra Cpl e servizi per il lavoro. Sul versante occupabilità dei percettori di RdC, una indagine ANPAL (2021a) mostra come l'indice di *profiling*<sup>50</sup> (si veda paragrafo 1.3) medio nell'area del Nord-Ovest sia 0,839 (0,87 a livello nazionale), segnalando come mediamente chi è percettore di RdC è anche considerato difficilmente occupabile.

*L'importo medio del RdC che è funzione sia del reddito che del numero di componenti del nucleo familiare, è aumentato. Un aumento dell'importo medio mensile tra i nuclei può essere sintomo di un generale impoverimento delle famiglie lombarde.*

**Tabella 2.29**

**Reddito di Cittadinanza nella provincia di Pavia nel 2020**

VALORI ASSOLUTI				% NUMERO NUCLEI		
# Nuclei	# Work Ready	# Sottoscrittori PSP	# Con almeno un contratto attivo	% Work Ready	% Sottoscrittori PSP	% Con almeno un contratto sottoscritto
9.129	7.429	2.831	1.925	78	25	32

FONTE: OSSERVATORIO INPS SU REDDITO E PENSIONE DI CITTADINANZA E POLIS LOMBARDIA\*

\*I dati per ogni provincia italiana sono disponibili su [ilfattoquotidiano/uploads](http://ilfattoquotidiano/uploads)

48 Coloro che risultano in possesso dei requisiti per essere beneficiari del RdC e sono quindi convocati ad un primo appuntamento presso i Cpl.

49 Funzionamento dei Centri per l'Impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro. Deliberazione 16 settembre, n. 16/2021/G, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

50 L'indice ha un valore compreso tra 0 (facilmente collocabile) e 1 che rappresenta il maggiore grado di difficoltà nel collocamento lavorativo.

Dall'analisi dei dati sull'utilizzo della CIG e sul RdC in Lombardia e nella provincia di Pavia possiamo sintetizzare i risultati presentati nel **Box 2.6**.

#### Box 2.6

##### Le politiche passive nella provincia di Pavia: CIG e RdC

- La crisi del 2020 ha portato ad un enorme incremento dell'uso della CIG in tutta la Lombardia, provincia di Pavia inclusa.
- Il manifatturiero assorbe gran parte delle ore CIG ma a differenza degli anni precedenti nel 2020 è cresciuta la CIG anche nel settore dei servizi (quasi assente nel triennio precedente).
- All'interno del manifatturiero non tutti i settori hanno beneficiato in eguale misura della CIG. Il settore tessile abbigliamento sfrutta gran parte della CIG anche se altri settori hanno avuto incrementi maggiori.
- In termini relativi il settore costruzioni è il settore che ha sfruttato maggiormente la CIG (1610 ore per occupato a fronte delle 207 del manifatturiero).
- Pavia assorbe l'8% dei nuclei beneficiari di RdC, con un picco nel 2020 a causa della crisi pandemica che ha coinvolto 9.129 nuclei familiari. I dati mostrano anche un aumento generale del disagio socioeconomico all'interno della provincia e il conseguente aumento dell'importo medio erogato come sussidio alle famiglie. Nel 2021 diminuisce il numero di nuclei, sebbene non a livelli pre-covid, ma aumenta l'import medio, quindi meno famiglie beneficiarie ma più povere.

## 2.4

### Il mercato del lavoro della provincia di Pavia: alcune considerazioni finali

Il mercato del lavoro della provincia di Pavia è relativamente dinamico con buone opportunità di impiego, offerte sia dalle imprese locali che da quelle localizzate nei territori limitrofi ed in particolare nella provincia di Milano. Benché le imprese in provincia di Pavia tendano ad essere più piccole della media regionale, in particolare nel settore manifatturiero, gli indicatori principali del mercato del lavoro mostrano segnali di buona salute. Nel periodo 2016-2019 il tasso di attività nella provincia è risultato in crescita mentre il tasso di disoccupazione in diminuzione con valori leggermente superiori alla media regionale. Il COVID-19 e la conseguente crisi economica hanno però peggiorato il quadro generale nel 2020 con una riduzione della popolazione attiva, una riduzione marcata del numero degli occupati e una contrazione di alcuni impieghi, in particolare nel settore commerciale. Tuttavia, grazie ad un ampio intervento della CIG la disoccupazione dei lavoratori a tempo indeterminato è rimasta contenuta.

*Il mercato del lavoro della provincia di Pavia è relativamente dinamico con buone opportunità di impiego, offerte sia dalle imprese locali che da quelle localizzate nei territori limitrofi.*

Se si considerano alcune categorie di lavoratori come le donne, i lavoratori non qualificati, i giovani e lavoratori sopra i 50 anni si possono evidenziare alcune criticità. Infatti, queste categorie incontrano notevoli difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro e i miglioramenti osservati nel periodo 2016-2019, sono stati di fatto annullati dalla crisi economica del 2020. Per queste categorie possiamo osservare che:

- la quota di popolazione attiva femminile, dei giovani e dei lavoratori sopra i 50 così come quella dei non laureati tende a essere inferiore rispetto alla media. Il tasso di partecipazione è cresciuto nel 2016-2019 per poi tornare a livelli inferiori dopo la crisi del 2020;
- il tasso di disoccupazione per questi gruppi di individui (tranne che per gli over 50) è superiore alla media ma è diminuito nel periodo 2016-2019. Con la crisi del 2020 il tasso di disoccupazione dei giovani è tornato a livelli più elevati;
- In generale la durata della disoccupazione è più lunga per donne e i non laureati ma più breve per i giovani. I lavoratori sopra i 50 anni se disoccupati tendono a rimanere in quello stato per più di 3 anni in media;
- Una quota crescente di giovani (15-29), in particolare donne, risulta appartenere alla categoria dei NEET e la crisi ha ampliato questo fenomeno.

Infine, la crisi ha fortemente contribuito ad un uso più diffuso di politiche passive come la CIG, abbastanza costante nel periodo pre-covid, e di RdC come sussidio al reddito familiare. La diffusione di entrambe le misure, ad ottobre 2021, fatica a tornare ai livelli pre-pandemici.

In conclusione, politiche per il lavoro (attive o passive) che in particolare aiutino alcune categorie di individui come donne, giovani, lavoratori in età avanzata e non laureati ad inserirsi o reinserirsi meglio nel mercato del lavoro sono fondamentali per migliorare le criticità riscontrate nel sistema economico locale.

*Le politiche per il lavoro (attive o passive) che aiutano alcune categorie di individui come donne, giovani, lavoratori in età avanzata e non laureati ad inserirsi o reinserirsi meglio nel mercato del lavoro, sono fondamentali per migliorare le criticità riscontrate nel sistema economico locale.*

# Capitolo 3

## Una strategia di rafforzamento dei Centri per l'Impiego pavesi



Le politiche attive per il lavoro hanno come obiettivo facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro tramite l'erogazione di servizi come l'accompagnamento e l'orientamento, la formazione, il supporto all'auto impiego e alla creazione di nuove imprese. Il Capitolo 1 ha esplorato il ruolo dei Cpl e delle amministrazioni locali nell'erogazione di servizi legati alle politiche attive, analizzando anche alcune criticità di funzionamento ed esplorando buone pratiche sia a livello nazionale che europeo. In particolare, è stato presentato il modello di Regione Lombardia in base al quale è prevista un'ampia autonomia delle Province nella gestione dei Cpl e nell'erogazione dei servizi nell'ambito delle politiche attive.

Sulla base dell'evidenza raccolta si è osservato come i Cpl mostrino notevoli carenze nel personale, sia in termini di numerosità che in termini di competenze, e anche nella dotazione e nell'utilizzo di sistemi informatici. Queste carenze dipendono principalmente dalla mancanza di risorse destinate alla gestione e organizzazione dei Cpl e da una maggiore attenzione verso la spesa per politiche passive, a differenza di quanto avviene in altri paesi europei. Ne consegue che in Italia oltre al ristretto numero di servizi attivati, soprattutto nell'ambito dell'accoglienza e dell'orientamento di primo livello, vi è anche un utilizzo limitato dei Cpl da parte dell'utenza nella ricerca di lavoro (ISTAT, 2021a). In questo contesto, i Cpl tendono soprattutto ad avere un ruolo di orientamento di base e di indirizzo dell'utenza piuttosto che di effettivo collocamento nel mercato del lavoro (INAPP, 2021).

Al fine di poter massimizzare i benefici delle politiche attive è essenziale conoscere le condizioni del mercato del lavoro locale e identificare i gruppi di individui con maggiori difficoltà di inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro. Inoltre, è anche importante conoscere le caratteristiche del tessuto produttivo locale e le esigenze occupazionali delle imprese. Un'analisi dettagliata del sistema economico e del mercato del lavoro nella provincia di Pavia è stata quindi svolta nel Capitolo 2. Grazie ai dati analizzati sono emerse le principali criticità del mercato del lavoro della provincia. Tali criticità sono legate ai ridotti livelli occupazionali e di partecipazione al lavoro di particolari categorie di lavoratori come le donne, i giovani, gli over 50 e i non laureati. In particolare, la crisi economica del 2020 ha avuto un duplice effetto sul mercato del lavoro locale: da un lato i miglioramenti occupazionali per queste categorie, ottenuti nel periodo precedente dal 2016 al 2019, sono stati in qualche modo vanificati e dall'altro vi è stato un crescente utilizzo di strumenti come il RdC e la CIG per affrontare le numerose crisi occupazionali.

Partendo da questi fattori di criticità, documentati dall'evidenza presentata nei capitoli precedenti, in quanto segue proponiamo una strategia di intervento rivolta a raggiungere due obiettivi principali:

*I Cpl mostrano carenze nel personale, sia in termini di numerosità che in termini di competenze, ed inoltre nella dotazione e nell'utilizzo di sistemi informatici. Queste carenze dipendono dalla mancanza di risorse e da una maggiore attenzione verso la spesa per politiche passive, a differenza di quanto avviene in altri paesi europei.*

a) aumentare l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici per il lavoro erogati dai Cpl della provincia di Pavia; b) trasformare i Cpl locali in punti di riferimento fondamentali per coloro i quali cercano lavoro o vogliono ricollocarsi nel mercato del lavoro.

La strategia di rafforzamento dei Cpl pavesi si articola su cinque pilastri, tra loro strettamente interconnessi e complementari (Tabella 3.1):

5. Migliorare la formazione e le competenze del personale impegnato nei Cpl;
6. Adottare metodi di profilazione che combinino informazioni quantitative, qualitative e valutazioni degli operatori;
7. Potenziare l'accesso e l'utilizzo delle informazioni e dei dati;
8. Rafforzare le relazioni con il sistema produttivo locale;
9. Creare relazioni con le reti internazionali dei servizi per il lavoro.

**Tabella 3.1**

**Una strategia di rafforzamento dei Centri per l'Impiego**

<b>Migliorare la formazione e le competenze del personale impegnato nei Cpl</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mappatura delle competenze richieste e dei fabbisogni professionali dei dipendenti</li> <li>▪ Confronto con le buone pratiche dei Cpl lombardi</li> <li>▪ Organizzazione e realizzazione di attività formative di supporto</li> </ul>
<b>Adottare metodi di profilazione che combinino informazioni quantitative, qualitative e valutazioni degli operatori</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formazione del personale nelle attività di profilazione</li> <li>▪ Uso di software specifici</li> <li>▪ Profilazione delle <i>soft skills</i></li> </ul>
<b>Potenziare l'accesso e l'utilizzo delle informazioni e dei dati sul mercato del lavoro</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integrare l'analisi del mercato del lavoro basata su SISTAL con la Rilevazione sulle Forze di Lavoro di ISTAT</li> <li>▪ Approfondire la conoscenza della domanda di lavoro delle imprese con le piattaforme Wollybi e ESCO</li> </ul>
<b>Rafforzare le relazioni con il sistema produttivo locale</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro tramite servizi dedicati alle imprese</li> <li>▪ Organizzare incontri con gli <i>stakeholder</i> locali per comprendere le criticità e i punti di forza del mercato del lavoro e identificare le esigenze delle imprese in termini di professioni e competenze</li> </ul>
<b>Creare relazioni con le reti internazionali dei servizi per il lavoro</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promuovere le attività della rete europea EURES</li> </ul>

*Al fine di poter massimizzare i benefici delle politiche attive è essenziale conoscere le condizioni del mercato del lavoro locale e identificare i gruppi di individui con maggiori difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro. Inoltre, è anche importante conoscere le caratteristiche del tessuto produttivo locale e le esigenze occupazionali delle imprese.*

### Pilastro 1: Migliorare la formazione e le competenze del personale impegnato nei Cpl

Come osservato nel Capitolo 1, i Cpl soffrono di una forte carenza di personale sia in Italia che in Lombardia. Gran parte del personale è impiegato in attività amministrative come la gestione delle comunicazioni obbligatorie e il controllo delle attività svolte dagli operatori privati accreditati. L'eccessivo carico di lavoro derivante dall'espletamento di queste attività obbligatorie non permette agli operatori di concentrarsi sulle attività maggiormente strategiche per l'inserimento nel mercato del lavoro, quali la profilazione, l'orientamento di secondo livello e il supporto all'auto impiego e alla creazione di impresa.

Alla carenza di personale si aggiunge una carenza di formazione e competenze specializzate come anche rilevato da ANPAL (2021a), dove si sottolinea che agli operatori dei Cpl spesso mancano competenze fondamentali come quelle informatiche o quelle necessarie per i servizi di orientamento, in particolare per identificare le criticità degli utenti attraverso il bilancio delle competenze e per definire le attività di supporto appropriate. Proprio al fine di ridurre queste criticità, la Regione Lombardia nel 2018 ha attivato alcuni interventi di formazione del personale nell'ambito del Piano di *empowerment* per il personale dei Centri per l'Impiego del 2018.<sup>51</sup>

Proseguendo secondo le linee definite dall'intervento promosso dalla Regione Lombardia, le azioni di rafforzamento delle competenze del personale dei Cpl pavesi dovrebbero orientarsi in tre direzioni principali:

- Mappatura delle competenze richieste e dei fabbisogni professionali dei dipendenti sia per i servizi già erogati sia per quelli non attivati o attivati con criticità;
- Confronto con le buone pratiche dei Cpl lombardi che sono state individuate nel progetto di Regione Lombardia sopra menzionato, in particolare per quanto riguarda gli strumenti della Dote Unica e di Garanzia Giovani;
- Organizzazione e realizzazione di attività formative di supporto, sia in presenza che a distanza, rivolte agli operatori dei Cpl locali.

---

<sup>51</sup> Il progetto di formazione per il management dei Cpl si basa su due linee di intervento: lo sviluppo delle capacità degli operatori di gestire le novità in materia di normative e servizi per il lavoro e la proposta di uno specifico modello di management delle risorse umane, orientato al coinvolgimento attivo dell'operatore nei processi che amministra quotidianamente. Per maggiori informazioni si veda il sito: [Empowerment Centri per l'Impiego](#).

*Le azioni di rafforzamento delle competenze del personale dei Cpl dovrebbero orientarsi in tre direzioni principali: mappatura delle competenze richieste e dei fabbisogni professionali dei dipendenti; confronto con le buone pratiche dei Cpl lombardi; organizzazione e realizzazione di attività formative di supporto.*

## Pilastro 2: Adottare metodi di profilazione che combinino informazioni quantitative, qualitative e valutazioni degli operatori

L'acquisizione di competenze specifiche è fondamentale per una puntuale profilazione degli utenti, grazie alla quale vengono definite le professionalità, acquisite e da acquisire, dei lavoratori. Una profilazione dettagliata è la base di tutti gli interventi successivi messi in atto dai Cpl, come formazione o tirocini e servizi come il *coaching* o il *counseling*.

Abbiamo visto nel Capitolo 1 alcuni esempi di *best practices* nell'ambito della profilazione che vengono qui ripresi come possibile riferimento per i Cpl pavesi. Un esempio rilevante è quella della Provincia di Trento che ha sviluppato uno strumento di profilazione standardizzato che fornisce indicazioni relative ai bisogni professionali dell'utente e agli interventi più adeguati. Attraverso la somministrazione di un *Questionario di Occupabilità* sono individuati i bisogni degli utenti e le risorse da utilizzare, tenendo anche conto delle caratteristiche dell'economia locale. Tramite la definizione di un sistema di punti, si identificano le forze e le debolezze dell'utente nel mercato del lavoro locale e quindi le aree di intervento per aumentare le probabilità di occupabilità. Il punteggio ottenuto definisce un *indice di difficoltà occupazionale* che misura la probabilità di trovare lavoro.

Un'altra pratica di profilazione interessante, descritta nel paragrafo 1.3, è quella adottata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con l'obiettivo di individuare le azioni più idonee e i percorsi più efficaci per aiutare i singoli utenti ad uscire dallo stato di disoccupazione. Il modello di profilazione integra i dati rilevati nella fase quantitativa di raccolta delle informazioni con i risultati di un colloquio qualitativo. Nella fase quantitativa sono analizzati i fattori (anche tramite l'uso di informazioni dalla piattaforma SIL) che meglio predicono lo stato di permanenza nella disoccupazione come età, genere titolo di studio, qualifica professionale. Sulla base dei dati quantitativi si definiscono quindi le diverse tipologie di utenti. Nella fase di colloquio sono esplorate tre aree di indagine per cercare di approfondire ulteriori elementi di vulnerabilità legati alla tipologia delle persone: vincoli oggettivi, situazione soggettive, e aspettative/disponibilità. L'obiettivo finale è la definizione di schede che sintetizzano gli elementi sia quantitativi che qualitativi di vulnerabilità e di forza dell'utente.

È utile ricordare anche l'approccio tedesco alla profilazione, basato su due software e gestito da un operatore con il supporto di uno psicologo. Il primo software è utilizzato per la rilevazione delle *soft skills* attraverso un questionario di autovalutazione e la somministrazione

*Nelle best practices analizzate la profilazione qualitativa è il dato fondamentale: nell'intervista viene data una valutazione soggettiva (caso Trentino); si identificano i punti di debolezza dell'utente (caso Friuli-Venezia Giulia); il supporto di uno psicologo all'operatore del centro (caso tedesco).*

di test attitudinali e motivazionali. Il secondo software supporta l'operatore nella valutazione dei tempi e delle misure di intervento con l'obiettivo di standardizzare, monitorare e indirizzare l'erogazione del servizio. La particolarità nel sistema tedesco di profilazione è la considerazione delle cosiddette *soft skills*, come comportamenti organizzativi, competenze relazionali, capacità di *problem solving*, motivazione, creatività, orientamento ai risultati. Una volta completato il *profiling* si misura la distanza dal mercato del lavoro e viene definito un piano di azione individuale che indica la strategia da adottare per il raggiungimento dell'obiettivo concordato tra utente e servizio per l'impiego.

In tutte le pratiche sopra illustrate, la profilazione qualitativa, che si basa sulle competenze specifiche dell'operatore, è fondamentale in quanto nell'intervista viene data una valutazione soggettiva (caso Trentino) e si identificano i punti di debolezza dell'utente (caso Friuli-Venezia Giulia). A conferma dell'importanza di questa fase è la presenza di competenze psicologiche accanto a quelle degli operatori dei centri nel caso tedesco.

Un ulteriore supporto interessante per migliorare la profilazione è rappresentato dal *software S.Or.Prendo*, anche questo descritto precedentemente, utilizzato da alcuni Cpl italiani. Il *software* fornisce informazioni su 450 professioni e sulle loro caratteristiche essenziali in termini di competenze e professionalità richieste. Le schede per professione includono anche il percorso formativo necessario per svolgere le diverse attività. La finalità dello strumento è quella di verificare, consolidare ed approfondire l'obiettivo professionale dell'utente e di introdurre azioni mirate necessarie per avviare un'efficace strategia di inserimento lavorativo. Quindi è possibile collegare una professione ad interessi personali o lavorativi dell'utente che emergono durante le interviste presso i Cpl e definire la distanza tra utente e professione.

In base agli esempi di buone pratiche presentate, il miglioramento dei metodi di profilazione dovrebbe partire dalle seguenti azioni:

- un'adeguata formazione del personale nelle attività di profilazione. In questa ottica di apprendimento, potrebbe avere un ruolo rilevante anche il network dei Centri per l'Impiego in Europa ossia il *Public Employment Services Network* (PES Network) di cui ANPAL è membro. Tramite la Regione Lombardia, i Cpl pavesi possono accedere alle indicazioni e strategie condivise a livello europeo e alle buone prassi identificate all'interno del network PES. Inoltre, sul sito web del PES network sono a disposizione esempi di politiche attive implementate dai Cpl europei nell'ambito della formazione del personale e della profilazione<sup>52</sup>;

*Il miglioramento dei metodi di profilazione dovrebbe partire dalle seguenti azioni: un'adeguata formazione del personale; l'adozione di software specifici; l'integrazione di una valutazione delle soft skills.*

52 Per maggiori informazioni si veda: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

- adozione di software specifici, come nel caso tedesco, e conseguente acquisizione di competenze informatiche da parte degli operatori;
- introduzione nella profilazione degli utenti anche di una valutazione delle *soft skills*, come nel caso tedesco. Queste competenze trasversali sono infatti sempre più richieste nel mercato del lavoro, soprattutto ai lavoratori più giovani.

### Pilastro 3: Potenziare l'accesso e l'utilizzo delle informazioni e dei dati sul mercato del lavoro

Un altro elemento di criticità dei Cpl è l'accesso e l'analisi delle informazioni relative alla domanda e offerta di lavoro. Dalle indagini dell'ANPAL (2018 e 2021a) risulta che le strutture informatiche dei Cpl sono spesso carenti sia in termini di *hardware* che di *software* e addirittura alcuni centri sono privi di una stabile connessione alla rete. Queste carenze, oltre a quelle del personale, possono rendere molto difficili le operazioni di raccolta dei dati sul mercato del lavoro e la loro analisi. Come anche sottolineato dalla Commissione Europea (2020), la raccolta di informazioni e una analisi puntuale del mercato del lavoro sono fondamentali per la definizione di modelli di servizio efficaci. Infatti, avere una conoscenza dettagliata delle caratteristiche della domanda e offerta di lavoro permette agli operatori dei Cpi di intervenire in modo più mirato rispetto al bisogno degli utenti.

Attualmente la raccolta di informazioni da parte dei Cpl permette di monitorare il mercato del lavoro locale e regionale. I Cpl registrano le comunicazioni obbligatorie delle imprese nei loro rapporti contrattuali con i lavoratori (avviamenti, cessazioni e trasformazioni). A queste informazioni sono associate alcune caratteristiche dei lavoratori (genere, età, qualifica professionale, titolo di studio) e delle imprese (settore). In Regione Lombardia tali informazioni sono riportate sulla piattaforma SISTAL (Sistema Informativo STATistico Lavoro) che permette ai Cpl lombardi un monitoraggio continuo del mercato del lavoro locale. Il sistema SISTAL è quindi uno strumento di monitoraggio molto utile e flessibile che si concentra, per sua natura, sulla tipologia dei rapporti di lavoro instauratisi e sulla dinamica occupazionale (avviamenti, cessazioni e trasformazioni). Il SISTAL, quindi, permette di fare analisi del mercato del lavoro non solo in aggregato ma anche per gruppi di individui come donne, giovani o lavoratori over 50. Grazie ai dati disponibili, i Cpl della provincia di Pavia elaborano regolarmente un rapporto sul mercato del lavoro locale.

Una ulteriore utile fonte per integrare le attuali analisi sul mercato del lavoro locale svolte dai Cpl è la *Rilevazione sulle Forze di Lavoro*,

*Le strutture informatiche dei Cpl sono spesso carenti sia in termini di hardware che di software e addirittura alcuni centri sono privi di una stabile connessione alla rete.*



un'indagine campionaria su base trimestrale svolta da ISTAT per la quale ogni anno vengono intervistate oltre 250 mila famiglie residenti in Italia (per un totale di 600 mila individui) distribuite in circa 1.400 comuni italiani.<sup>53</sup> Nel Capitolo 2 sono state utilizzati i dati della Rilevazione per descrivere l'evoluzione del mercato del lavoro nella provincia e le sue criticità. La Rilevazione sulle Forze di Lavoro contiene informazioni sulle scelte lavorative e occupazionali su un campione rappresentativo della popolazione provinciale. La banca dati di ISTAT permette di costruire statistiche aggregate su alcuni indicatori fondamentali come il tasso di partecipazione che misura il bacino di potenziali lavoratori attivi nel mercato del lavoro. Per esempio, si è visto come decrementi di questo indicatore, osservati nel 2020, siano un segnale di un aumento di individui scoraggiati che escono dal mondo del lavoro e non cercano occupazione, quindi non rivolgendosi ai Cpl. Il tasso di partecipazione è anche un dato importante per comprendere da cosa dipendono le variazioni del tasso di disoccupazione. Infatti, come abbiamo mostrato nel Capitolo 2, la riduzione del tasso di disoccupazione durante la crisi del 2020 è dipesa da un incremento dei lavoratori scoraggiati, in particolare donne e giovani.

Inoltre, i dati ISTAT permettono di misurare la durata media della disoccupazione, la quota di pendolari, cioè quanti residenti lavorano fuori dalla provincia di Pavia, e il numero delle ore lavorate per occupato. Quindi l'uso di questa banca dati è un ottimo strumento per migliorare e integrare le analisi del mercato del lavoro sviluppate tramite la piattaforma SISTAL, come peraltro già avviene in altri Cpl Lombardi (Oldrini, 2021).

Sia la piattaforma SISTAL che la Rilevazione sulle Forze di Lavoro permettono di analizzare il mercato del lavoro dal punto di vista dei lavoratori, considerando i tassi di disoccupazione, di inattività, e la diffusione delle diverse tipologie di contratti, ma non di approfondire le caratteristiche della domanda di lavoro delle imprese. Per i Cpl è importante anche conoscere le esigenze delle imprese locali, ossia quali sono le professioni e le competenze maggiormente richieste nel mercato del lavoro. Uno strumento interessante per monitorare le offerte di lavoro delle imprese è la piattaforma *Wollybi*, di cui si è parlato nel Capitolo 2 che consente di ottenere informazioni relative alla domanda di lavoro presenti sul web.<sup>54</sup> Attraverso la piattaforma è possibile combinare, tramite gli annunci, una professione con le competenze richieste e quindi sapere per ogni professione (in media) quali siano le qualifiche (*hard* e *soft skills*) maggiormente richieste.

*La raccolta di informazioni permette di monitorare il mercato del lavoro locale e regionale. Gli strumenti da utilizzare sono: la piattaforma SISTAL della Regione Lombardia; la Rilevazione sulle Forze di Lavoro di ISTAT; la piattaforma Wollybi che monitora le offerte di lavoro delle imprese; il sistema ESCO che mappa le professioni con le competenze maggiormente richieste.*

53 Per maggiori informazioni si veda: [Istat.it](http://Istat.it)

54 Si veda [data.wollybi.com](http://data.wollybi.com)



Infine, la banca dati Wollybi può essere un supporto per comprendere l'effettiva domanda di lavoro nel territorio e valutare la sua evoluzione nel tempo.

Un progetto complementare al progetto Wollybi, attivo a livello europeo è il sistema ESCO che mappa le professioni con le competenze maggiormente richieste (si veda **Box 3.1**).<sup>55</sup> Questo sistema è pensato come un supporto per connettere il mondo del lavoro con i sistemi educativi e della formazione e permette di creare delle matrici che combinano le professioni con le competenze maggiormente richieste per ciascuna di esse.

### Box 3.1

#### ESCO

ESCO (European Skills, Competences, Qualifications and Occupations) è la classificazione Europea delle occupazioni e delle competenze che nasce con un duplice obiettivo:

- essere un "dizionario" che identifica e classifica le occupazioni, le professioni e le competenze all'interno del mercato del lavoro e della formazione europeo. In termini pratici, ESCO è una matrice che collega professioni e competenze e che può essere implementata in diverse piattaforme online e utilizzata da servizi per l'impiego, risorse umane per servizi come il *job matching*. L'obiettivo è favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sulla base delle competenze e offrire agli utenti una formazione mirata alla riqualificazione e all'aggiornamento delle competenze maggiormente richieste (come anche indicato dal PNRR).
- favorire la mobilità del lavoro in tutta Europa e la creazione di un mercato del lavoro più integrato ed efficiente, offrendo un linguaggio comune sulle occupazioni e le competenze che possa essere utilizzato da diversi soggetti interessati sui temi dell'occupazione, dell'istruzione e formazione.

ESCO classifica un totale di 13.485 competenze collegate a 2942 occupazioni. Sul sito di ESCO è possibile consultare e scaricare (a livello nazionale) la versione aggiornata della matrice competenze-professioni che riporta a macro-professioni (come quelle riportate nella Tabella 2.10) e la quota delle competenze necessarie/richieste.

A livello europeo possiamo identificare due *best practices* basati su ESCO: i servizi per l'impiego croati e irlandesi.

Il Ministero del lavoro croato ha implementato la classificazione ESCO in due progetti correlati: la mappatura delle classificazioni nazionali delle occupazioni, e lo sviluppo della piattaforma nazionale per l'analisi avanzata dei meccanismi e delle dinamiche del mercato del lavoro. Questa piattaforma permette agli operatori croati di utilizzare dati provenienti da varie fonti: il Ministero del lavoro, il servizio per l'occupazione, i fondi pensione, l'ufficio statistico croato e il Ministero dell'istruzione e della scienza. La mappatura ESCO è stata utilizzata per presentare i dati sull'occupazione e le competenze suddivisi in diversi gruppi tematici di rapporti come l'offerta e la domanda di competenze, fornendo anche una analisi geospaziale (basata sul livello NUTS e comunale), basata sull'età, sul sesso e sui livelli di istruzione.

JobsIreland, il servizio pubblico per l'impiego nazionale irlandese, similmente ad ANPAL, offre sul proprio sito la possibilità di pubblicare annunci di lavoro. Con l'adozione della classificazione ESCO, i datori di lavoro possono pubblicizzare le offerte di lavoro usando i codici delle professioni e competenze usati in ESCO, potendo inoltre trasferire gli annunci di lavoro direttamente su EURES (si veda Box 3.2). Inoltre, grazie alla collaborazione con il supporto informatico di ESCO la classificazione è costantemente aggiornata. I datori di lavoro in tutta l'Irlanda utilizzano ESCO per definire le loro offerte di lavoro e le persone in cerca di lavoro utilizzano la stessa codifica quando inseriscono i dettagli sulle loro precedenti esperienze lavorative.

FONTE: [ESCO.EUROPA.IT](https://esco.europa.it)

<sup>55</sup> La piattaforma Wollybi utilizza la classificazione ESCO delle professioni, facilitando quindi l'integrazione delle informazioni provenienti dalle due basi di dati.

Infine, anche il software S.Or.Prendo di cui si è parlato precedentemente, può essere utilizzato, oltre che per la profilazione degli utenti, anche per una conoscenza più approfondita e sistematica della domanda di lavoro delle imprese.

In sintesi, per migliorare la conoscenza del mercato del lavoro locale i Cpl potrebbero utilizzare in modo complementare, oltre alle fonti già utilizzate:

- la Rilevazione sulle Forze di Lavoro di ISTAT;
- le piattaforme Wollybi e ESCO, il software S.Or.Prendo.

#### Pilastro 4: Rafforzare le relazioni con il mercato del lavoro locale

Un'ulteriore area di criticità identificata riguarda le relazioni che i Cpl hanno con il contesto economico locale ed in particolare con le aziende del territorio. L'analisi dei dati sia sulla domanda che sull'offerta di lavoro è la base di partenza per comprendere le criticità e l'evoluzione del mercato del lavoro locale. Alla conoscenza del territorio basata su una approfondita analisi delle diverse fonti di dati a disposizione, i Cpl possono aggiungere una attività di interazione con i principali *stakeholder* economici locali. Un esempio interessante è il *Servizio Match* offerto dai Cpl della Provincia di Genova (2006) con l'obiettivo di facilitare l'incontro tra lavoratori e imprese del territorio basato su due attività: a) la promozione in maniera strutturata dei servizi offerti dai Cpl alle imprese, attraverso contatti continui e diretti con le imprese per vagliare candidature finalizzate ad inserimenti in tirocini o attraverso altri strumenti di inserimento lavorativo; b) la gestione di una banca dati, denominata *Match*, che contiene informazioni aggiornate relative a candidati e aziende. Recentemente la città di Genova ha adottato il *servizio match* per aiutare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro per badanti e colf.

Inoltre, come anche suggerito da un rapporto della Commissione Europea (2020), i Cpl pavesi potrebbero organizzare incontri periodici con *stakeholder* locali come le imprese, i sindacati, le cooperative sociali e l'università per meglio comprendere le criticità e i punti di forza del mercato del lavoro e avviare riflessioni condivise per migliorare i propri interventi. Su questa linea di azione la Camera di Commercio di Pavia organizza annualmente La Giornata dell'Economia, con l'obiettivo di discutere la situazione dell'economia locale e l'andamento congiunturale dell'anno. Similmente, la Provincia di Pavia con i Cpl potrebbe organizzare incontri periodici per avviare riflessioni sullo stato del mercato del lavoro locale.

*Alla conoscenza del territorio basata su una approfondita analisi delle diverse fonti di dati a disposizione, i Cpl possono aggiungere una attività di interazione con i principali stakeholder economici locali. Un esempio interessante è il Servizio Match offerto dai Cpl della Provincia di Genova (2006) con l'obiettivo di facilitare l'incontro tra lavoratori e imprese del territorio.*

## Pilastro 5: Creare relazioni con le reti internazionali dei servizi per il lavoro

Un'ulteriore area di intervento riguarda l'apertura internazionale dei Cpl al fine di ampliare le opportunità offerte sia alle imprese che ai lavoratori. In quest'ottica è attivo il network EURES (*European Employment Services*) ossia la rete di cooperazione europea dei servizi per l'impiego (si veda il **Box 3.2**). L'obiettivo di EURES è agevolare la mobilità internazionale dei lavoratori comunitari offrendo servizi sia ai cittadini che alle imprese che ricercano personale proveniente dai paesi della Unione Europea. Quindi tramite la rete EURES le imprese possono pubblicare offerte di lavoro e i lavoratori possono espandere la loro ricerca di lavoro in tutta Europa. La piattaforma EURES svolge un ruolo importante anche per quanto riguarda le opportunità di formazione dei lavoratori, in particolare quelli a più elevata mobilità come i giovani o i lavoratori migranti. A questo riguardo i Cpl possono svolgere un ruolo importante di promozione della rete EURES sia presso le aziende del territorio che presso le categorie di utenti potenzialmente più interessate come i giovani e i lavoratori più qualificati.

*L'obiettivo di EURES è agevolare la mobilità internazionale dei lavoratori comunitari offrendo servizi sia ai cittadini che alle imprese.*

### Box 3.2

#### EURES

EURES (European Employment Services) è una rete di cooperazione europea dei servizi per l'impiego lanciata nel 1994 con l'obiettivo di facilitare la libera circolazione dei lavoratori all'interno degli Stati membri, Norvegia, Svizzera e Islanda (Commissione Europea, 2021). Uno degli obiettivi principali del regolamento EURES è di espandere e ampliare la rete delle organizzazioni partecipanti offrendo informazioni, orientamento e servizi di reclutamento ad un pubblico sempre più vasto di persone in cerca di occupazione e di datori di lavoro in tutta Europa.

La rete EURES consiste in una piattaforma *online* alla quale i lavoratori possono accedere per espandere la propria ricerca di lavoro a tutti i paesi partecipanti a EURES. Qualsiasi organizzazione che fornisca servizi di collocamento è invitata a aderire alla rete qualora soddisfi i criteri comuni stabiliti dal regolamento EURES, nonché i requisiti e le procedure del pertinente sistema nazionale di ammissione.

Il portale EURES dà accesso a servizi gratuiti dedicati a chi già lavora, a chi cerca o offre un'occupazione e fornisce:

- supporto informativo sulle condizioni di vita e lavoro negli altri paesi;
- supporto nella stesura del CV;
- organizzazione di eventi di reclutamento *online* e *face-to-face* (*Job Days*);
- formazione linguistica e aiuti per l'integrazione nel sistema del paese di destinazione.

Il programma principale attraverso cui opera EURES è il *targeted mobility scheme* che promuove la mobilità professionale in UE, Norvegia e Islanda.

In Italia, l'ufficio di coordinamento nazionale EURES è costituito presso ANPAL. In Lombardia ci sono tre consulenti EURES ognuno dei quali copre almeno tre province. Attualmente, la Provincia di Pavia non fa direttamente parte di EURES e i servizi per il lavoro della provincia sono rappresentati da Afol, che, come ANPAL, pubblicizza le offerte di lavoro in EURES attraverso il suo portale internet.

FONTE: [EURES](#)

# Bibliografia



ANPAL (2014)

Benchmarking sulle politiche attive e passive del lavoro nei principali Paesi dell'Unione Europea  
Roma

ANPAL (2018)

Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017  
Collana biblioteca ANPAL n. 2, Roma

ANPAL (2020)

L'orientamento di base e la profilazione qualitativa. Rapporto 2020  
Collana biblioteca ANPAL n. 15, Roma

ANPAL (2021a)

Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020  
Collana biblioteca ANPAL n. 17, Roma

ANPAL (2021b)

La performance nel quasi-mercato dei servizi per l'occupazione. Indicazioni dalle esperienze di Regno Unito e Australia  
Collana biblioteca ANPAL n. 16, Roma

ANPAL (2021c)

Garanzia Giovani in Italia  
Nota mensile n. 6/2021. Collana Focus ANPAL n. 113, Roma

ANPAL (2021d)

Reddito di Cittadinanza  
Nota n. 6/2021. Ottobre. Collana Focus ANPAL n. 114, Roma

Assolombarda (2021)

Il lavoro a Milano  
Edizione 2021, Milano

Banca d'Italia (2021)

L'economia della Lombardia. Rapporto annuale  
Economie regionali. Roma

Buckenleibm A., Scoppetta A., (2018)

Tackling Long-Term Unemployment through Risk Profiling and Outreach. A discussion paper from the Employment Thematic Network. Technical Dossier no. 6 May 2018, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Union, Bruxelles

Camera di Commercio di Pavia (2021)

L'economia nella provincia di Pavia  
Pavia

Commissione Europea (2020)

The PES role in modernising the labour market and managing structural change – preparing for post COVID-19 challenges

European Network of Public Employment Services, Bruxelles

Commissione Europea (2021)

Study supporting the ex-post EURES evaluation and the second biennial EURES report

Bruxelles

Desiere S., Langernbucher K., Struyven L., (2019)

Statistical profiling in public employment services. An international comparison

OECD Social, Employment and Migration Working Papers N. 224.

OECD, Parigi

ENAIIP Impresa Sociale (2017)

Vademecum sulle Politiche del Lavoro

Roma

Finn D. (2016)

The Organisation and Regulation of the Public Employment Service and of Private Employment and Temporary Work Agencies.

The Experience of Selected European Countries - The Netherlands, Denmark, Germany and the United Kingdom

Policy Research Report. Learning and Work Institute, Leicester

INAPP (2021)

Lavoro, Formazione e Società in Italia nel passaggio all'era post COVID-19

INAPP, Roma

ISTAT (2021a) Risoluzione 7/00635

Verifica dell'efficacia degli interventi di politica attiva del lavoro e definizione degli obiettivi generali in materia per le amministrazioni

Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica, XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) Camera dei Deputati, ISTAT, Roma

ISTAT (2021b)

Il mercato del lavoro 2020: una lettura integrata

ISTAT, Roma

Liemt, Gijsbert van., 2013

Private employment agencies in the Netherlands, Spain and Sweden

ILO Working Papers 994838723402676, International Labour Organization, Ginevra

Oldrini A. (2021)

La condizione femminile nel mercato del lavoro dell'Est Milano

12 luglio, Vimodrone

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021)  
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021  
Roma

Provincia di Genova (2006)  
Attività di valutazione dei servizi per il lavoro erogati dai Centri per l'Impiego della Provincia di Genova  
Genova

Provincia di Pavia. (2021)  
Report mercato del lavoro in provincia di Pavia  
Primo trimestre, Pavia

Regione Lombardia (2020)  
Delibera Regionale XI/3837 del 17/11/2020  
Milano

Regione Lombardia. (2021a)  
Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile  
Milano

Regione Lombardia (2021b)  
Dote Unica Lavoro - Cruscotto di avanzamento Fasi 3 e 4 - aggiornato al 24 marzo 2021  
Milano

Salancik, G.R. and Cooper Brindle, M. (1997)  
The Social Ideologies of Power in Organizational Decisions  
In: Shapira, Z. (Ed.): Organizational Decision Making, Cambridge University Press, Cambridge: 111-132



# Appendice 1

## Le attività dei Cpl

**Tabella A.1**

**Aree Funzionali di attività dei Centri per l'Impiego**

<p><b>Accoglienza e prima informazione</b></p> <p>Cura dell'accoglienza dell'utente                  Espletamento di pratiche amministrative                  Inserimento e/o aggiornamento dei dati relativi all'utente nei sistemi informativi                  Rilascio informazioni sui servizi offerti                  Aggiornamento delle bacheche informative (fisiche e virtuali)</p>
<p><b>Orientamento di I livello</b></p> <p>Individuazione dei fabbisogni dell'utente                  Profiling dell'utente                  Presentazione delle opportunità formative e professionali                  Supporto alla stesura del curriculum vitae dell'utente                  Indirizzamento dell'utente al servizio specializzato                  Definizione del patto di servizio</p>
<p><b>Orientamento di II livello e bilancio delle competenze</b></p> <p>Progettazione percorsi/consulenza orientativa                  Ricostruzione della storia socio-professionale della persona                  Identificazione e certificazione delle competenze                  Supporto all'utente nell'acquisizione di informazioni sulle opportunità professionali, lavorative e formative                  Colloquio e definizione del piano di azione individuale                  Accompagnamento e supporto all'utente nella costruzione di un progetto di sviluppo professionale e relativo piano di azione</p>
<p><b>Accompagnamento al lavoro – <i>Matching</i></b></p> <p>Realizzazione di azioni di prevenzione dei rischi di insuccesso nei momenti di transizione                  Realizzazione di attività laboratoriali sulla ricerca attiva del lavoro                  Realizzazione di interventi di accompagnamento all'inserimento lavorativo                  Accompagnamento e monitoraggio dei percorsi individualizzati di inserimento lavorativo – tutoraggio                  Raccolta dei curricula                  Scouting opportunità lavorative (matching)                  Gestione della banca dati (inserimento e aggiornamento dati)</p>
<p><b>Inserimento lavorativo soggetti svantaggiati</b></p> <p>Analisi del fabbisogno di persone in situazione di svantaggio                  Valutazione del potenziale professionale dell'utente                  Supporto alla stesura del curriculum vitae dell'utente                  Selezione e presentazione delle opportunità lavorative esistenti                  Supporto all'inserimento e re-inserimento lavorativo e di tutoraggio                  Accompagnamento (dell'utente e dell'azienda) nel percorso di inserimento e re-inserimento</p>

segue →

segue →

#### **Inserimento lavorativo soggetti svantaggiati**

Analisi del fabbisogno di persone in situazione di svantaggio  
Valutazione del potenziale professionale dell'utente  
Supporto alla stesura del curriculum vitae dell'utente  
Selezione e presentazione delle opportunità lavorative esistenti  
Supporto all'inserimento e re-inserimento lavorativo e di tutoraggio  
Accompagnamento (dell'utente e dell'azienda) nel percorso di inserimento e re-inserimento

#### **Rinvio alla Formazione Professionale**

Identificazione delle caratteristiche degli apprendimenti pregressi (comunque acquisiti)  
Identificazione delle motivazioni e delle aspettative nei confronti dell'intervento formativo  
Valutazione della coerenza della dotazione di competenze con le caratteristiche dell'intervento formativo  
Individuazione dei criteri e definizione degli strumenti per l'accertamento dei crediti formativi  
Valutazione e riconoscimento di crediti formativi  
Individuazione di fabbisogni specifici per l'individualizzazione e la personalizzazione del percorso  
Predisposizione di un progetto formativo

#### **Assistenza alla creazione d'impresa/lavoro autonomo/autoimprenditorialità**

Assistenza personalizzata per la definizione del piano di creazione di impresa/lavoro autonomo  
Valutazione delle caratteristiche del candidato e del progetto  
Indirizzamento del candidato a spazi e occasioni di incontro e lavoro congiunto (es. coworking)  
Indirizzamento dei candidati verso strumenti di finanza agevolata a sostegno dell'imprenditorialità  
Attivazione di servizi integrativi di accompagnamento (es. mentoring, counselling e coaching)  
Analisi e verifica delle difficoltà incontrate dal neo imprenditore/lavoratore autonomo  
Indirizzamento del neo imprenditore / lavoratore autonomo a servizi di accompagnamento specifici  
Realizzazione di azioni volte all'incontro domanda e offerta di formazione

#### **Servizi alle imprese**

Accoglienza e assistenza delle imprese nella ricerca e gestione di informazioni  
Espletamento di pratiche amministrative  
Rilascio informazioni sui servizi offerti  
Individuazione dei fabbisogni dell'impresa  
Supporto alla stesura della richiesta di personale  
Individuazione di candidature idonee (preselezione)  
Gestione dei colloqui di preselezione/selezione  
Reclutamento di figure specializzate e di difficile reperimento

FONTE: RAPPORTO MONITORAGGIO CPI ANPAL 2018

