

Contributo dei servizi pubblici dell'occupazione alla strategia Europa 2020

Documento finale sulla strategia SPO 2020

Sintesi

Il presente documento illustra la strategia comune per il futuro approvata da tutti i servizi pubblici dell'occupazione europei. Tenendo conto dei cambiamenti contestuali che dovranno affrontare i servizi pubblici dell'occupazione europei negli anni a venire, nonché dei cambiamenti nel modo in cui i mercati del lavoro stanno funzionando e i fornitori di servizi pubblici devono operare, la strategia SPO 2020 descrive i cambiamenti nel ruolo e nella funzione dei servizi pubblici dell'occupazione necessari in vista dell'attuazione della strategia Europa 2020. Definisce altresì il ruolo dei servizi pubblici dell'occupazione conformemente al parere espresso dall'EMCO "Rendere le transizioni convenienti", pur essendo ben consapevole delle differenze in termini di assetto istituzionale, obiettivi, portafoglio prodotti e struttura dei diversi sistemi pubblici dell'occupazione europei.

Alla luce delle sfide generate dai mercati del lavoro transitori, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno perseguire una politica di attivazione con risultati sostenibili. Allo stesso tempo, i servizi pubblici dell'occupazione devono concentrarsi maggiormente sul versante della domanda del mercato del lavoro, dato che i datori di lavoro si trovano ad affrontare crescenti difficoltà di reclutamento. Soprattutto le piccole e medie imprese necessitano di un sostegno più intensivo da parte dei servizi pubblici dell'occupazione. Inoltre, è necessaria una svolta verso una più stretta cooperazione tra i servizi pubblici dell'occupazione europei.

Al fine di garantire un funzionamento ottimale del mercato del lavoro, come fattore critico di successo per la strategia Europa 2020, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno acquisire un mandato completo per svolgere funzioni di conduzione. Nel definire il termine "conduzione" possono essere distinti diversi livelli, da una comprensione completa delle molteplici transizioni che si presentano continuamente sul mercato del lavoro, a una visione chiara sui servizi offerti dagli attori del mercato del lavoro nonché a una divulgazione massima e a un vasto utilizzo delle conoscenze sul mercato del lavoro. Condurre significa anche stimolare gli attori del mercato del lavoro a cooperare e innovarsi, collaborando a stretto contatto con partner pubblici o privati e allineando gli attori del mercato del lavoro con la politica del mercato del lavoro.

Per contribuire all'approccio "Rendere le transizioni convenienti", i servizi pubblici dell'occupazione devono costruire ponti di collegamento attraverso le transizioni di carriera. Per agevolare le transizioni tra l'apprendimento e il lavoro, per esempio, devono perseguire una stretta interazione con le diverse parti interessate nei settori dell'istruzione e della formazione professionale. Al fine di evitare la giostra di passare velocemente dall'occupazione alla disoccupazione, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno aumentare la consapevolezza circa l'importanza dei risultati sostenibili dell'attivazione e informare i datori di lavoro in merito alle loro responsabilità e opzioni per assicurare l'approvvigionamento della forza lavoro. Infine, i servizi pubblici dell'occupazione possono costruire ponti con i servizi di gestione della carriera e favorire l'acquisizione di competenze

di gestione della carriera consentendo alle persone in cerca di un impiego di far fronte alle fluttuazioni professionali.

Il documento sottolinea inoltre l'importanza della capacità dei servizi pubblici dell'occupazione di operare con agilità al fine di garantire il massimo impatto delle politiche del mercato del lavoro. Inoltre, le implicazioni della strategia SPO 2020 per la modellazione aziendale e l'erogazione dei servizi da parte dei servizi pubblici dell'occupazione sono fissate per mezzo di numerosi principi di attuazione chiave. Dopo aver richiesto l'elaborazione di modelli commerciali convincenti per dimostrare il valore aggiunto dei servizi pubblici dell'occupazione, il documento si conclude delineando il percorso di cambiamenti necessario per raggiungere il riorientamento strategico SPO 2020 previsto.

Premessa

Per i servizi pubblici dell'occupazione europei, le attività commerciali non potranno più mantenere lo status quo. Come gli ultimi anni hanno tristemente dimostrato, il mercato del lavoro sta subendo sempre più trasformazioni evidenti, rapide e massicce. Inoltre, la funzione sociale dei servizi pubblici dell'occupazione è in trasformazione. Oggi, essi sono chiamati a diventare "porte d'accesso ai sistemi previdenziali focalizzate sul lavoro". Di fronte a diverse incertezze e opportunità, nonché a esplicite responsabilità e aspettative, i servizi pubblici dell'occupazione necessitano di una visione chiara e stabile sugli sviluppi necessari da realizzare per continuare a essere cruciali ed efficaci. Il presente documento viene proposto al fine di chiarire e determinare la strategia comune per il futuro approvata da tutti i servizi pubblici dell'occupazione europei. Viene proposto ora, nel momento in cui i responsabili dell'elaborazione delle politiche desiderano sapere come i servizi pubblici dell'occupazione riusciranno ad assicurare l'impatto e l'attuazione della strategia Europa 2020.

1. Contesti in evoluzione

La governance del mercato del lavoro è strettamente connessa alla governance macroeconomica¹. In tutta Europa, le nazioni devono affrontare le conseguenze della crisi economica e finanziaria e trovare nuove direzioni per le proprie industrie. Al fine di conseguire la stabilità di bilancio nell'area dell'euro, vengono adottate misure di risparmio nonché imposte ai governi **restrizioni finanziarie**. La globalizzazione esercita una pressione sulla posizione concorrenziale dell'Europa.

In secondo luogo, il processo di invecchiamento della popolazione in Europa sta subendo un'accelerazione e l'equilibrio tra le persone in età lavorativa e i pensionati inizia a modificarsi. Di conseguenza, la popolazione attiva in età lavorativa è destinata a ridursi e la disponibilità della forza lavoro verrà compromessa. Pertanto, **l'invecchiamento demografico** comporta seri problemi per i servizi sanitari, la crescita economica e il finanziamento dei sistemi previdenziali. I governi devono prevedere e pianificare questa situazione, al fine di conservare una forza lavoro sufficientemente qualificata.

L'Europa, inoltre, si trova ad affrontare sfide ecologiche. Il riscaldamento globale e la riduzione delle risorse naturali costringono i settori a riorientarsi e a indirizzarsi verso un'attività economica sostenibile. Inoltre, il "**passaggio a un'economia più compatibile con l'ambiente**" fa emergere nuovi fabbisogni in materia di competenze.

Emergono altresì **nuove generazioni**, giovani con una differente visione del lavoro, con diverse competenze e abilità generiche nonché differenti aspettative nei confronti dei servizi pubblici. I bambini stanno crescendo in un mondo permeato da tecnologia e informazione, con le quali si confrontano in modo intuitivo e intelligente. L'utilizzo dei social network, l'acquisizione virtuale delle competenze e la polivalenza delle mansioni fanno chiaramente parte del loro processo di crescita. Allo stesso tempo emergono nuove forme di occupazione.

La prestazione di servizi dei tempi moderni è diventata essenzialmente dipendente dalle risorse informatiche ed è pertanto influenzata da nuovi software e nuove tecnologie, da nuovi strumenti per la raccolta, l'estrazione e lo scambio di dati, da canali alternativi di comunicazione e collaborazione, da una rete internet sempre più sociale e mobile, ecc. Tutte queste **innovazioni tecnologiche** alterano altresì i meccanismi di base del mercato del lavoro, per esempio le modalità di assunzione dei lavoratori o quelle di candidatura per un

¹ Ciononostante, la politica di occupazione, la creazione di posti di lavoro o la legislazione in materia di lavoro esulano dal campo di applicazione dei servizi pubblici dell'occupazione.

impiego. La tecnologia amplificherà inoltre le capacità dei servizi pubblici dell'occupazione di fungere da intermediari di informazioni.

Nel frattempo, molti Stati membri sono sempre più alle prese con una **mancata corrispondenza** tra domanda e offerta di lavoro. I tassi di disoccupazione sono in crescita e si profila la prospettiva di una guerra dei talenti su larga scala, dal momento che le imprese dovranno fare i conti con un accumulo di posti di lavoro difficili da occupare e con la carenza di candidati con le qualifiche richieste a causa delle evoluzioni demografiche.

Il basso **tasso di partecipazione** di alcuni gruppi di destinatari che, secondo le statistiche del mercato del lavoro, ottengono risultati meno positivi genera un'ansia ulteriore. Sebbene ben nota, l'insufficiente partecipazione dei giovani poco qualificati, delle persone con oltre 55 anni, dei migranti, dei disabili da lavoro, dei disoccupati di lunga durata, delle persone in stato di povertà e di altri gruppi svantaggiati rimane un problema strutturale. Inoltre, si manifesta un sempre più ampio divario dal punto di vista dell'istruzione. Contemporaneamente, gli investimenti nell'apprendimento permanente in Europa mostrano ancora una mancanza di ambizione e sembrano persino peggiorare.

Infine, vista la mutata percezione sociale del ruolo degli enti governativi e dei servizi pubblici, molti servizi pubblici dell'occupazione si trovano ad affrontare **scelte politiche incerte** in merito ai propri finanziamenti a lungo termine e al proprio campo di attività. Sebbene la crisi bancaria abbia amplificato la richiesta di regolamentazione del mercato e l'attuazione delle politiche rimanga una funzione chiave dei servizi pubblici dell'occupazione, in diversi paesi cresce la tendenza a sottolineare le responsabilità autonome di cittadini e imprese, a volte con l'eventuale riduzione della necessità di un intervento da parte dei fornitori di servizi finanziati da fondi pubblici e con la certezza di porre l'accento sulla necessità di investire le risorse pubbliche in maniera intelligente.

I servizi pubblici dell'occupazione sono tenuti a far fronte allo stesso tempo alle sfide presenti e future. Per reagire rapidamente al mutare delle circostanze e combinare interventi a breve termine con soluzioni sostenibili occorrono flessibilità, prontezza organizzativa e creatività. I servizi pubblici dell'occupazione possono prevedere e influenzare i cambiamenti del mercato del lavoro attraverso lo scambio di informazioni con gli organismi decisionali e agendo in modo anticiclico.

2. Mercati del lavoro in evoluzione

Negli ultimi decenni in ciascuno Stato membro si è affermata sempre più l'idea che i servizi pubblici dell'occupazione (SPO) debbano ricoprire un ruolo più attivo nella riduzione della dipendenza dalle prestazioni di disoccupazione. In risposta ai cambiamenti fondamentali occorsi nei nostri mercati del lavoro e nella nostra società, sta gradualmente emergendo una serie di ruoli assunti dai SPO finalizzati a sostenere l'intera carriera lavorativa. Questo allontanamento dalla dicotomia "disoccupazione-occupazione" scaturisce dall'introduzione di un nuovo paradigma, quello dei "**mercati del lavoro transitori**", da parte di illustri studiosi sostenitori di tale scuola di pensiero (es. Schmid, Auer, Gazier). Allo stesso tempo, i responsabili politici sono andati alla ricerca di un nuovo, virtuoso equilibrio tra flessibilità e sicurezza, o "**flessicurezza**", per datori di lavoro e lavoratori. Entrambi gli approcci possono essere considerati una risposta a un mercato del lavoro sempre più volatile e alle sue conseguenze per la sicurezza sociale.

Diverse tendenze hanno portato alla fine del mercato del lavoro tradizionale, caratterizzato dalla presenza di un capofamiglia di sesso maschile con un lavoro a tempo pieno fino alla pensione, spesso nella stessa e unica impresa. Queste tendenze rappresentano, tra le altre cose, il passaggio da una produzione di massa a una prestazione di servizi più personalizzata, l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, l'erosione dei mercati interni

del lavoro, ecc. Conseguentemente a tali cambiamenti, i rapporti di lavoro sono diventati sempre meno stabili e, nell'arco della vita, avvengono diverse **transizioni** verso il mercato del lavoro, al suo interno e all'esterno.

Questi mercati del lavoro transitori comportano (nuovi) **rischi sociali** che tengono a colpire i gruppi svantaggiati: il rischio di una bassa capacità di guadagno dovuta alla mancanza di istruzione, il rischio di volatilità del reddito conseguente alla fluttuazione della domanda e alle transizioni da lavoro a lavoro, il rischio della perdita totale del reddito a seguito di una disoccupazione involontaria, il rischio di limitate capacità di guadagno a causa degli obblighi di carattere sociale come i servizi di custodia dei bambini e l'assistenza agli anziani, il rischio di una capacità di guadagno ridotta o nulla a seguito di disabilità, malattia cronica o vecchiaia.

La nuova realtà del mercato del lavoro transitorio richiede nuove risposte politiche che permettano ai cittadini di fronteggiare le "transizioni rischiose" e migliorare la propria vita (lavorativa). Pertanto gli studiosi hanno introdotto il concetto di "**transizioni positive**", che comporta un processo di auto-rafforzamento caratterizzato da un ulteriore investimento nell'occupabilità dei cittadini.

Applicato al ruolo del "nuovo" sistema pubblico dell'occupazione², l'approccio relativo ai mercati del lavoro transitori presenta (almeno) un triplice rinnovamento per quanto riguarda la funzione tradizionale dei sistemi di sicurezza sociale:

1. una nuova combinazione delle funzioni "attive" e "passive", unite nel concetto di "**garanzie attive**". Invece di compensare passivamente le perdite di reddito e proteggere i posti di lavoro, i governi dovranno investire attivamente nel capitale umano degli individui e negli ambienti lavorativi allo scopo di aiutare le persone a proteggersi autonomamente. Puntando al raggiungimento delle "garanzie attive" e assicurando allo stesso tempo sia i diritti sia i doveri dei cittadini disoccupati, i sistemi pubblici dell'occupazione perseguono una politica di attivazione con risultati sostenibili;
2. un nuovo **ruolo anticipatore** in risposta alle potenziali transizioni di carriera. Invece di imporre transizioni da un lavoro all'altro, i governi dovranno concentrarsi sul sostegno alla carriera professionale, dando ai singoli voce e prospettiva nella loro crescita. I sistemi pubblici dell'occupazione dovranno rendere possibile le transizioni da e all'interno dei posti di lavoro, dal momento che la situazione economica e le preferenze dei singoli possono cambiare nel tempo;
3. un passaggio da servizi tradizionali a servizi di **agevolazione, addestramento e conduzione** da parte dei servizi pubblici dell'occupazione, dove il termine "conduzione" assume un duplice significato: da un lato, la governance, la gestione, la promozione, il coordinamento e la garanzia della qualità dei servizi offerti e dei partenariati; dall'altro, la fornitura di strumenti (online) e di servizi primari a sostegno della gestione delle singole carriere.

Quando si segue un approccio che tenga conto della carriera o di tutte le fasi della vita, il gruppo di destinatari dei sistemi pubblici dell'occupazione si estende verso nuovi "utenti" (lavoratori, datori di lavoro, gruppi inattivi) non tradizionalmente collegati ai servizi pubblici dell'occupazione.

² L'utilizzo dell'espressione "sistema pubblico dell'occupazione" al posto di "servizi pubblici dell'occupazione" permette di superare i vari quadri istituzionali per la fornitura dei servizi pubblici dell'occupazione che esistono negli specifici contesti nazionali. Al contempo, l'espressione veicola l'idea che la governance dei mercati del lavoro non si ottiene tramite un singolo ministero o ente pubblico, ma attraverso la creazione di reti.

Oltre al triplice rinnovamento delle funzioni tradizionali dei sistemi pubblici dell'occupazione, si sta verificando un quarto passaggio importante, vale a dire il passaggio verso un pacchetto di servizi **maggiormente orientato alla domanda di lavoro**. Alla luce delle sempre maggiori difficoltà di assunzione, l'attivazione efficiente ed inclusiva delle persone in cerca di un impiego deve combinarsi con una profonda comprensione della domanda di lavoro e con un'assistenza qualitativa ai datori di lavoro. La maggiore attenzione alle esigenze dei datori di lavoro favorisce anche i disoccupati, in quanto garantisce loro una maggiore assistenza nell'indirizzare le proprie carriere verso prospettive reali e realistiche. Una stretta cooperazione con le imprese permette altresì di creare ulteriori opportunità di impiego per le persone più vulnerabili in cerca di lavoro.

La crescente interdipendenza dei mercati nazionali del lavoro all'interno dell'Europa richiede una maggiore cooperazione internazionale tra i servizi pubblici dell'occupazione europei. In vista dell'ottimizzazione del funzionamento del **mercato del lavoro europeo** nella sua interezza, le differenze di fondo tra i mercati del lavoro nazionali e regionali devono essere controllate e persino sfruttate. I cambiamenti nel ruolo dei servizi/sistemi pubblici dell'occupazione devono essere tradotti anche in un contesto europeo. Si prevede che l'annunciata riforma EURES aumenterà al massimo la trasparenza del mercato del lavoro a livello europeo, sosterrà la mobilità delle persone in cerca di un impiego all'interno dell'Unione europea e aiuterà a far fronte alle carenze nei mercati del lavoro nazionali.

3. Verso una visione comune sui cambiamenti nel ruolo dei servizi pubblici dell'occupazione

3.1.

Oggi i servizi pubblici dell'occupazione affrontano già una serie di **compiti urgenti** (relativi anche all'attuazione degli orientamenti europei per l'occupazione), come per esempio l'aumento del tasso di occupazione e la riduzione del numero di posti di lavoro difficili da occupare. Tali compiti devono essere affrontati investendo in una mediazione attiva forte e sostenibile. L'obiettivo principale può essere sintetizzato in questo modo: "più persone hanno bisogno di lavorare più a lungo e in maniera diversa".

Per raggiungere questo obiettivo, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno affrontare la domanda e l'offerta di lavoro da un **punto di vista più olistico** che prenda in considerazione le molteplici transizioni che si presentano continuamente all'interno del mercato del lavoro e nel corso delle singole carriere. I servizi pubblici dell'occupazione potrebbero adottare una prospettiva olistica di questo tipo creando ponti di collegamento e oltrepassando i confini istituzionali e geografici.

La creazione di un collegamento tra le transizioni di carriera è prima di tutto una questione di consapevolezza. Le persone in cerca di un impiego e quelle che si apprestano a cambiarlo devono essere messe in condizione di creare esse stesse tali collegamenti, per assumere il controllo delle proprie carriere. Ciononostante, il sostegno alla transizione deve essere rivolto anche ai datori di lavoro. Specialmente **le piccole e medie imprese** avvertono spesso la necessità di un sostegno più intenso nel pubblicare offerte di lavoro appetibili e basate sulle competenze, sviluppare una gestione delle risorse umane incentrata sulle competenze e creare misure per assicurare la stabilità del personale. In sintesi, anche le imprese devono far fronte alle transizioni.

L'approccio più olistico al lavoro e il proposito di creare collegamenti tra le diverse transizioni di carriera trasformeranno e stimoleranno l'adeguamento tra la domanda e l'offerta di manodopera quale attività principale dei servizi pubblici dell'occupazione. Per esempio, tenendo in considerazione ogni genere di competenza acquisita nel corso di tutte le

transizioni di carriera sarà possibile ampliare notevolmente la portata e la qualità del processo di adeguamento.

3.2.

La costruzione di ponti di collegamento comporta un passaggio dalla funzione (unica) di fornitura di servizi alla funzione (ulteriore) di ricerca di servizi; si creano in questo modo situazioni che consentono alla gamma di servizi di maggiore qualità, più efficace ed efficiente di soddisfare una necessità specifica del mercato del lavoro. La fornitura di servizi deve essere organizzata tra i diversi operatori al fine di andare incontro alle esigenze di cittadini e imprese in maniera più flessibile e accurata. Pertanto, ai fini del raggiungimento degli obiettivi politici e per garantire un regolare funzionamento del mercato del lavoro transitorio, anche a livello europeo, viene favorita la **cooperazione** tra gli agenti pubblici e privati e tra quelli commerciali e non. L'intensificazione dei partenariati con i servizi privati dell'occupazione offrirà molte opportunità di adeguamento e sostegno alla transizione.

Ciò conduce alla prima conclusione: *i servizi (sistemi) pubblici dell'occupazione svolgono "funzioni di conduzione" e devono ottenere un mandato per farlo in maniera legittima (sia da parte dei responsabili politici sia da parte degli utenti). Si ritiene che la funzione di conduzione funga da catalizzatore per ottenere la massima prontezza organizzativa.*

Per chiarire il significato del termine "conduzione" quale strategia chiave affinché i servizi pubblici dell'occupazione raggiungano gli obiettivi di Europa 2020 e affinché le transizioni si rivelino convenienti, si è proceduto a una sua definizione su diversi livelli:

- i servizi pubblici dell'occupazione conducono *favorendo* la trasparenza del mercato del lavoro e fornendo elementi a sostegno della programmazione politica;
- i servizi pubblici dell'occupazione conducono *fissando* norme per le politiche attive del mercato del lavoro;
- i servizi pubblici dell'occupazione conducono *individuando* le esigenze del mercato del lavoro e le offerte di servizi disponibili;
- i servizi pubblici dell'occupazione conducono *facendo corrispondere* a cittadini e datori di lavoro servizi adeguati e accessibili;
- i servizi pubblici dell'occupazione conducono *permettendo* agli operatori del mercato del lavoro di cooperare e innovare;
- i servizi pubblici dell'occupazione conducono *attivando* il funzionamento del mercato e la creazione di partenariati;
- i servizi pubblici dell'occupazione conducono *allineando* gli operatori del mercato del lavoro con la politica e le esigenze del mercato del lavoro stesso (attraverso la selezione, la certificazione, il coordinamento, la direzione e la gestione);
- i servizi pubblici dell'occupazione conducono *operando* come fornitori di servizi supplementari in caso di mancato funzionamento del mercato.

Questi livelli di conduzione possono essere considerati come le fasi successive del processo di base di conduzione nel mercato del lavoro:

- 1) analisi delle esigenze del mercato del lavoro,
- 2) confronto di tali esigenze con l'offerta di servizi degli operatori del mercato del lavoro,
- 3) collegamento delle esigenze alle offerte di servizi,
o (in mancanza di un'offerta adeguata),
- 4) adozione di una decisione strategica tra:
- 5) la creazione di ponti di collegamento con/tra gli altri operatori,
- 6) o la prestazione del servizio necessario internamente.

Lo svolgimento di tali "funzioni di conduzione" deve essere in sintonia con una visione orientata all'utente. Inoltre, deve essere rivolta un'attenzione specifica a come ottimizzare i servizi offerti ai datori di lavoro tramite la "conduzione".

In qualità di intermediari di informazioni del mercato del lavoro, i servizi pubblici dell'occupazione possiedono la capacità di condurre. In qualità di esecutori delle politiche e custodi dell'interesse pubblico, i servizi pubblici dell'occupazione sono legittimati a condurre.

La gamma e l'intensità delle funzioni di conduzione svolte dai diversi servizi pubblici dell'occupazione europei sono soggette a variazioni che dipendono dalle situazioni nazionali, ma è comunemente riconosciuto che mostrare ambizione nel garantire un funzionamento ottimale del mercato del lavoro implica l'assunzione di un ruolo di conduzione.

3.3.

Una delle principali transizioni di carriera in cui la funzione di conduzione deve svolgere un ruolo di collegamento affinché più persone possano lavorare più a lungo e in maniera diversa consiste nella transizione tra il mercato del lavoro e l'istruzione/formazione professionale: *in considerazione della "giustificazione delle competenze", i servizi pubblici dell'occupazione devono portare avanti una stretta interazione con i vari soggetti interessati nei settori dell'identificazione, dell'orientamento, della definizione, della verifica, dell'adeguamento e della formazione delle competenze*³.

Anzitutto, l'interazione dovrà concentrarsi sul valore aggiunto che i servizi pubblici dell'occupazione sono in grado di fornire per l'istruzione e la formazione o istruzione professionale, in particolare sulla base della loro conoscenza del mercato del lavoro. L'attivazione dei soggetti che hanno abbandonato gli studi e di quelli scarsamente qualificati alla ricerca di un impiego potrebbe rappresentare un campo fondamentale di cooperazione. I servizi pubblici dell'occupazione devono potenziare l'occupabilità sostenibile anche favorendo lo sviluppo permanente.

3.4.

Consentire alle persone in cerca di lavoro, ai lavoratori e ai datori di lavoro di investire nello sviluppo delle competenze e prolungare la propria carriera significa anche evitare la giostra di passare rapidamente dall'occupazione alla disoccupazione. L'adeguamento immediato e a breve termine deve essere sempre ponderato rispetto alle possibilità di consapevolizzare le persone in cerca di un impiego e di investire nell'acquisizione o nell'aggiornamento delle proprie competenze. *Pertanto, i servizi pubblici dell'occupazione devono adottare misure per accrescere la consapevolezza circa l'importanza dei **risultati sostenibili dell'attivazione**.*

I risultati sostenibili dell'attivazione non vanno interpretati come la controparte delle carriere transitorie, come un'occupazione ininterrotta fino alla pensione. La sostenibilità si ottiene quando viene evitato un rapido ritorno alla disoccupazione e quando una persona in cerca di un impiego possiede le competenze necessarie per la gestione della carriera tali da affrontare le transizioni di carriera future. Tuttavia, i risultati dell'attivazione sono ritenuti sostenibili solo se possono beneficiarne allo stesso modo i singoli cittadini, i datori di lavoro e il mercato del lavoro nel suo insieme.

I servizi pubblici dell'occupazione possono adottare diverse tattiche per far crescere la consapevolezza riguardo i risultati sostenibili. Da un lato, illustrare il contesto professionale e le offerte lavorative alle persone in cerca di un impiego e a quelle che si apprestano a cambiarlo rappresenta una parte essenziale della mediazione qualitativa e dell'orientamento (professionale) sostenibile. Inoltre, andrebbero predisposti servizi specifici per migliorare le condizioni lavorative di particolari gruppi di destinatari, come per esempio i lavoratori con una

³ Cfr. Relazione finale del gruppo di lavoro SPO su "Nuove competenze per nuovi lavori" [Final report of the PES working group on New Skills for New Jobs], appoggiata dalla rete dei responsabili dei SPO il 24 giugno 2011 (Budapest, Ungheria).

"disabilità da mercato del lavoro", gli anziani o i lavoratori rientrati dopo un lungo periodo di assenza.

D'altro canto, i servizi pubblici dell'occupazione possono informare i datori di lavoro circa le loro responsabilità e opzioni al fine di assicurare l'approvvigionamento della forza lavoro e offrire loro compensazioni finanziarie per l'assunzione di lavoratori vulnerabili o per la conservazione del loro posto di lavoro, salvaguardando allo stesso tempo la produttività e la partecipazione sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori. I servizi pubblici dell'occupazione possono inoltre assistere le imprese (in particolare le piccole e medie imprese) nella loro politica sulle competenze (fornendo informazioni, orientamento per dotare il personale di ulteriori competenze, assistenza nell'adeguamento dei posti di lavoro, ecc.), purché tale assistenza non sia disponibile sul mercato privato. I servizi pubblici dell'occupazione possono persino fungere da stimolo per l'innovazione sociale e sostenere nuovi tipi di offerte lavorative o forme di lavoro.

3.5.

La costruzione di solidi ponti di collegamento, tuttavia, non aiuta soltanto i servizi pubblici dell'occupazione ad affrontare le sfide attuali e migliorare la mediazione tra l'offerta e la domanda di lavoro. Permette loro, al contempo, di preparare anche il mercato del lavoro per il futuro e di passare da un *modus operandi* reattivo a uno proattivo, non solo nei confronti delle persone in cerca di un impiego, ma anche di tutti gli altri cittadini e datori di lavoro. *Per aumentare la sicurezza della carriera, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno spingere tutti i cittadini e i datori di lavoro a proseguire nella **gestione della carriera**.*

La gestione della carriera lavorativa inizia con lo sviluppo delle relative competenze durante la fase dell'istruzione e continua quando, una volta acquisito un titolo di studio universitario, le persone entrano nel mercato del lavoro, possibilmente con una formazione professionale. I servizi di gestione della carriera vengono offerti nel caso in cui i lavoratori siano minacciati di licenziamento, decidano di cambiare lavoro o desiderino combinare la carriera con l'apprendimento o l'assistenza. I servizi di orientamento professionale cercano di aiutare le persone in cerca di un impiego ad affrontare in maniera sostenibile la transizione verso un impiego o tra un lavoro e un altro. Tuttavia, il sostegno alla gestione della carriera può essere destinato anche alle imprese, per esempio nel caso in cui desiderino crescere o debbano ridimensionarsi, in caso di fusione o di cambiamento dell'orientamento commerciale o dell'organizzazione del lavoro.

Da una prospettiva di conduzione, i servizi pubblici dell'occupazione danno accesso a servizi di orientamento professionale, specialmente per le persone che si sono allontanate dal mercato del lavoro (per esempio, i cosiddetti giovani della generazione NEET, disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione). Fornendo informazioni circa le evoluzioni della domanda e dell'offerta di lavoro possono aiutare lavoratori e datori di lavoro a identificare le carenze in materia di competenze nonché le prospettive di sviluppo. Guidandoli verso servizi specifici di orientamento professionale, essi agevolano le transizioni del mercato del lavoro e costruiscono ponti di collegamento con l'intento di fornire soluzioni sostenibili ai problemi di adeguamento attuali e specifici obiettivi politici.

In base ai diversi gruppi di destinatari è possibile distinguere vari livelli di intensità nei servizi di orientamento professionale⁴:

- consulenza in materia di occupazione (valutazione, sviluppo/esecuzione di un piano d'azione per l'integrazione nel mercato del lavoro);

⁴ Sulla base di Tibor Bors Borbély-Pecze e A.G. Watts, "European Public Employment Services and Lifelong Guidance", The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011 ["I servizi pubblici europei dell'occupazione e l'orientamento permanente", programma di apprendimento reciproco della Commissione europea per i servizi pubblici europei per l'impiego, 2011].

- consulenza nello sviluppo della carriera professionale (sviluppo/esecuzione di un piano d'azione per un'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro, anche per persone già occupate);
- consulenza riabilitativa (sviluppo/esecuzione di un ampio piano d'azione per l'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro, specialmente per le persone con particolari esigenze o con disabilità da mercato del lavoro);
- diffusione di informazioni su carriera professionale e mercato del lavoro (anche per le imprese e il pubblico in generale).

Questi servizi hanno l'obiettivo comune di sostenere il processo di integrazione, agevolare le scelte professionali e consentire le transizioni nel mercato del lavoro.

4. Conseguenze operative per le organizzazioni pubbliche dell'occupazione

4.1.

Attuare una strategia comune non significa che le conseguenze operative saranno le stesse per ciascun servizio pubblico dell'occupazione, dal momento che quest'ultime dipenderanno anche dal contesto specifico del paese. Per riuscire a reagire in maniera flessibile e accurata ai numerosi cambiamenti che possono avvenire sia all'interno sia all'esterno, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno trasformarsi e innovarsi, tenendo in considerazione i mattoni che sono già stati impiegati nei diversi Stati membri per la costruzione dei ponti di collegamento. A tale proposito, la cooperazione transfrontaliera nel contesto europeo offre, senza dubbio, molti vantaggi.

Indipendentemente dai contesti nazionali, la comprensione dei cambiamenti presenti e futuri precedentemente indicati nel ruolo e nella funzione comporterà notevoli transizioni con un impatto profondo sulla fornitura/individuazione di servizi e sull'intero modello gestionale e aziendale degli stessi servizi pubblici dell'occupazione. Ai servizi pubblici dell'occupazione occorreranno le abilità e le capacità per **assicurare il massimo impatto delle politiche del mercato del lavoro**, indipendentemente o meno dalla volatilità delle circostanze economiche, sociali o finanziarie. Pertanto, la capacità di operare con **flessibilità** sarà della massima importanza. Se i loro sistemi e servizi non saranno programmati all'agilità e alla prontezza organizzativa, i servizi pubblici dell'occupazione non riusciranno a reagire in maniera efficiente ed efficace alle esigenze pubbliche e politiche sempre più mutevoli e perderanno la loro importanza nell'attuale contesto competitivo. La flessibilità può essere ottenuta in vari modi, ivi compresa l'integrazione dei servizi, la gestione delle reti, la digitalizzazione e la multicanalità, la segmentazione degli utenti, la ristrutturazione organizzativa, l'introduzione di un'architettura aziendale, la riduzione delle pratiche burocratiche, ecc.

L'evoluzione da organizzazioni maggiormente orientate alla burocrazia verso strutture più flessibili, aperte nonché orientate al mercato e alla rete richiede un cambiamento mentale e culturale sia in termini di modellazione aziendale, sia in termini di leadership e metodi individuali di lavoro. Allo stesso tempo, lo sviluppo delle politiche dovrà includere considerazioni in merito alle relative implicazioni per i meccanismi di attuazione politica.

Fungendo essi stessi da datori di lavoro, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno affrontare le medesime difficoltà di assunzione e mantenimento comuni al resto del mercato del lavoro. Ma, in quanto chiari procuratori di talenti, dovranno agire come un modello di comportamento nelle assunzioni all'interno del mercato del lavoro, rispecchiando ciò che si aspettano dai datori di lavoro. Una gestione sostenibile delle risorse umane sarà cruciale per continuare ad assicurare servizi di qualità e il massimo impatto delle politiche del mercato del lavoro.

4.2.

Al fine di guidare il processo volto a mettere in pratica la strategia a lungo termine per la costruzione di ponti di collegamento, vengono identificati alcuni importanti principi comuni.

- Un approccio **fondato sui valori**: i servizi pubblici dell'occupazione sono legittimati come conduttori del mercato del lavoro innanzitutto in base ai valori che difendono. Tra i valori condivisi figurano: uguaglianza, onestà, reciprocità, rispetto, responsabilità sociale, professionalità e impegno. Questi valori devono tradursi nella fornitura quotidiana di servizi.
- Orientamento e **personalizzazione**/differenziazione degli utenti: i servizi offerti alle persone in cerca di un impiego devono adeguarsi il più possibile alle loro singole necessità ed esigenze. I servizi personalizzati non solo accrescono la soddisfazione degli utenti e l'efficacia degli interventi dei servizi pubblici dell'occupazione, ma promuovono altresì l'efficacia sotto il profilo dei costi, giacché le risorse pubbliche possono essere distribuite in maniera più intelligente e precisa tra coloro che necessitano maggiormente di una rete pubblica di sicurezza.
- **Digitalizzazione**: gli investimenti in una tecnologia di facile applicazione dovrebbero aumentare la disponibilità e l'accessibilità dei servizi. Inoltre, le soluzioni tecnologiche permettono ai servizi pubblici dell'occupazione di contenere i costi di esercizio e migliorare le prestazioni. Per di più, i servizi elettronici possono essere utilizzati per integrare altri canali, in base alle esigenze individuali degli utenti.
- **Integrazione**: i servizi pubblici dell'occupazione dovranno offrire servizi liberi e accessibili a tutti i cittadini e a tutte le imprese. Generalmente, gli sforzi pubblici di attivazione sono anche rivolti ai gruppi più vulnerabili quali anziani, giovani scarsamente qualificati, persone con disabilità e immigrati. Sempre più spesso, i servizi pubblici dell'occupazione assumono il compito di attivare i beneficiari di un reddito sostitutivo per motivi non-occupazionali, al fine di aumentare l'offerta di manodopera e ridurre l'onere del sistema previdenziale.
- **Consapevolezza**: i servizi pubblici dell'occupazione dovranno investire nella creazione di consapevolezza nei cittadini, fornendo servizi che li mettano nelle condizioni di partire da competenze e punti di forza esistenti, di occuparsi della propria carriera e prevedere possibili transizioni di carriera. In definitiva, il loro obiettivo consiste nel sostenere e accrescere le capacità in vista di una gestione autonoma della transizione professionale.
- **Adeguamento ai livelli**: i servizi pubblici dell'occupazione dovranno essere preparati, se del caso, a reagire in maniera pronta e accurata a specifiche esigenze del mercato del lavoro regionale e locale. È possibile indirizzare e adeguare le misure attive del mercato del lavoro alle priorità occupazionali regionali e locali attraverso la cooperazione con i comuni e le organizzazioni locali, la creazione di uffici per la fornitura di servizi a livello locale e il rafforzamento delle capacità di gestione regionale. Tuttavia, dal momento che i mercati del lavoro non operano solo a livello locale ma anche regionale, nazionale e internazionale, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno acquisire, in primo luogo, la capacità di agire su tali livelli differenti dell'organizzazione del mercato del lavoro, fornire servizi al livello adeguato e bilanciare le richieste locali con le esigenze regionali, nazionali e internazionali.
- **Innovazione sociale**: i servizi pubblici dell'occupazione intendono favorire l'esplorazione e lo sviluppo di nuovi prodotti e metodologie da parte dei fornitori di servizi, dal momento che l'innovazione sul mercato del lavoro li aiuta a presentare soluzioni alternative ai problemi sociali. I progetti di partenariato, gli esperimenti portati avanti dagli operatori, l'imprenditorialità comunitaria e le buone prassi dei loro pari devono fungere da ispirazione per i servizi pubblici dell'occupazione in vista di un costante rinnovamento nella progettazione dei servizi e del potenziamento della maturità organizzativa.
- **Integrazione e interoperabilità**: i servizi pubblici dell'occupazione dovranno essere in grado e avere la volontà di integrare i prodotti e i servizi sviluppati con i partner. I

loro sistemi e le loro norme dovranno essere compatibili con quelle degli altri fornitori di servizi al fine di ottenere la più ampia gamma e un sostegno massimo. Lo scambio di conoscenze e informazioni tra i servizi pubblici dell'occupazione europei produce un forte effetto leva per migliorare l'attuazione della strategia Europa 2020.

- **Dati empirici:** alla luce delle restrizioni di bilancio, sapere "cosa funziona" permette ai servizi pubblici dell'occupazione di assicurare e ideare le misure più efficaci. Essi hanno a disposizione diversi modi per affrontare la questione del "cosa funziona". Possono realizzare progetti pilota per venire a conoscenza di nuovi metodi e misure attive; possono valutare programmi e prevedere analisi sui gruppi di destinatari; possono condurre analisi sugli effetti a breve e a lungo termine (effetti motivazionali, effetti di blocco, effetti dei programmi o analisi dei costi-benefici) o condurre prove controllate randomizzate per innovare i programmi politici e occupazionali. Per raggiungere gli obiettivi di Europa 2020 non è solamente importante sapere "cosa funziona", ma è altrettanto indispensabile la relativa opera di raccolta, gestione e comunicazione, in particolar modo per i responsabili delle politiche e il personale dei servizi pubblici dell'occupazione.

4.3.

Inoltre, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno riuscire a creare un **modello commerciale** convincente per la strategia che presentano, con l'intento di contribuire alla realizzazione di Europa 2020. Essi devono mostrare ciò che hanno da offrire e come pensano di ottenere un'importante utile sugli investimenti a diversi livelli:

- per il sistema delle prestazioni di disoccupazione: riduzione della spesa per le politiche passive del mercato del lavoro, aumento delle entrate pubbliche;
- per l'economia nel suo complesso: un adeguamento migliore e più veloce, la riduzione della dipendenza dai sussidi, l'aumento della produttività e del potere d'acquisto;
- per la società nel suo complesso: prospettive per i giovani, crescita della cittadinanza attiva, partecipazione e stabilità sociale, riduzione dell'esclusione sociale e dell'emarginazione.

La creazione di un convincente modello commerciale dipende anche dall'efficienza e dall'efficacia del **modello gestionale e aziendale** a cui si affidano i servizi pubblici dell'occupazione per realizzare concretamente i cambiamenti strategici.

4.4.

Infine, i servizi pubblici dell'occupazione dovranno avviare, gestire e attuare il **percorso di cambiamento** che si trovano di fronte per realizzare il proprio riorientamento strategico. Il processo di gestione dei cambiamenti può consistere nelle seguenti fasi:

- 1) determinare una strategia comune della rete SPO 2020;
- 2) chiarire le implicazioni per ogni singolo servizio pubblico dell'occupazione in termini di funzioni chiave e obiettivi;
- 3) definire le priorità comuni per l'azione e l'assistenza, con un riscontro concreto in un programma quadro;
- 4) fornire sostegno alla gestione e assicurare la responsabilità a diversi livelli all'interno dei singoli servizi pubblici dell'occupazione;
- 5) identificare e individuare i soggetti interessati;
- 6) coinvolgere i soggetti interessati interni ed esterni all'organizzazione e comunicare in maniera sufficiente;
- 7) infondere consapevolezza nel personale dei servizi pubblici dell'occupazione offrendo strutture di formazione adeguate e strumenti sufficienti per la gestione professionale;
- 8) dare seguito ai progressi e alla qualità dei cambiamenti;
- 9) aumentare lo scambio di informazioni e abbattere le barriere tra le unità operative e le organizzazioni.