

Il ruolo delle APL e della somministrazione nell'ambito della cooperazione con i servizi pubblici

RAPPORTO FINALE DI RICERCA

31 LUGLIO 2012

REALIZZATO DA

GRUPPO CLAS – STUDI PER L'AMMINISTRAZIONE srl



STUDI PER L'AMMINISTRAZIONE

Studi per l'amministrazione s.r.l. - Piazza IV Novembre 5 20124 Milano - codice fiscale e partita iva 06425890966

INDICE

INTRODUZIONE: OGGETTO DELLA RICERCA, OBIETTIVI SPECIFICI E PERCORSO DI LAVORO.....	5
1. PARTE PRIMA: IL PANORAMA INTERNAZIONALE.....	6
1.1. METODOLOGIA DI LAVORO.....	6
1.2. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO NEGLI STATI UNITI.....	7
1.3. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO NEL WISCONSIN.....	8
1.3.1. REAZIONI ITALIANE AL MODELLO WISCONSIN (ZINGALE, OLIVIERI, BELISARIO).....	9
1.4. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN AUSTRALIA.....	10
1.5. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN FRANCIA.....	11
1.6. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN GERMANIA.....	12
1.7. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN OLANDA	13
1.8. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO NEL REGNO UNITO.....	13
1.9. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN SVEZIA.....	14
1.10. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN BELGIO.....	14
2. PARTE SECONDA: I SERVIZI PER IL LAVORO NEL CONTESTO DI ALCUNE REGIONI ITALIANE. ELEMENTI DI DIRITTO POSITIVO E PRIME EVIDENZE EMPIRICHE	16
2.1. APERTURA AL QUASI MERCATO DEI SERVIZI PER IL LAVORO.....	16
2.2. I SERVIZI AL LAVORO NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE.....	17
2.2.1. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN REGIONE LOMBARDIA.....	18
2.2.2. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN REGIONE VENETO.....	19
2.2.3. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN REGIONE TOSCANA.....	20
2.2.4. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA.....	21
2.3. L'EVOLUZIONE DI UN TREND LEGISLATIVO CONNOTATO DA (POCHE) LUCI E (MOLTE) OMBRE. L'INTRAMONTABILE DIALETTI CA TRA CENTRI PER L'IMPIEGO E AGENZIE PER IL LAVORO.....	22
3. PARTE TERZA: LE INTERVISTE.....	25



3.1. INTRODUZIONE.....	25
3.2. LE ATTIVITÀ SVOLTE	25
3.3. SINTESI DELLE INTERVISTE: ESPERIENZE, CRITICITÀ E PROPOSTE PER IL MIGLIORAMENTO DELLA COLLABORAZIONE TRA PUBBLICO E PRIVATO.....	27
3.4. APPROFONDIMENTI SU ELEMENTI TECNICI DI PARTICOLARE RILEVANZA: INDICAZIONI OPERATIVE.....	30
Una criticità particolarmente rilevante: la gestione delle informazioni.....	30
Elementi connessi alla definizione dei LEP.....	31
I requisiti di un sistema di valutazione.....	31
4. CONCLUSIONI.....	31
4.1. Struttura delle conclusioni.....	31
4.2. Sintesi delle esperienze internazionali.....	31
4.3. Il sistema italiano nel suo complesso: le criticità.....	32
I principi per una riforma del sistema nazionale e dei sistemi regionali.....	33
5. APPENDICE: INTERVISTE.....	34
5.1. PROVINCIA DI FIRENZE – ALESSANDRO BELISARIO	34
5.2. PROVINCIA DI VERONA – LUIGI OLIVERI.....	36
Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato.....	37
Descrizione del progetto	37
Tipologia di progetto/attività (condivisione informazioni, integrazione servizi, realizzazione reti, esigenze specifiche territoriali ..).....	38
Forma della collaborazione (accordi/convenzioni, contenuto e tempi degli stessi).....	39
Tipo di partnership e rete, integrazione verticale o orizzontale dei servizi.....	40
Obiettivi raggiunti.....	40
Sezione 3: gli elementi chiave della collaborazione (fattori che hanno consentito/favorito l'instaurarsi della collaborazione, elementi che ne hanno determinato il successo).....	40
Contesto “relazionale” nel quale si inserisce l'esperienza.....	40
Normativa di riferimento nazionale e regionale.....	40
Forma di governo e coordinamento sperimentato e rilevanza per il successo dell'esperienza	40



Specializzazione dei soggetti coinvolti nel progetto.....	40
Trasferibilità dell'esperienza.....	41
Sezione 4: ritiene che la sua esperienza sia replicabile nel caso venisse approvata la bozza di riforma presentata dal Governo sulla parte riguardante le politiche attive e i servizi per l'impiego?	41
5.3. AFOL MILANO – AZIENDA SPECIALE DELLA PROVINCIA DI MILANO – GIUSEPPE ZINGALE.....	42
Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato.....	42
Descrizione del progetto:	42
Tipologia di progetto/attività (condivisione informazioni, integrazione servizi, realizzazione reti, esigenze specifiche territoriali ..).....	43
Forma della collaborazione (accordi/convenzioni, contenuto e tempi degli stessi).....	43
Tipo di partnership e rete, integrazione verticale o orizzontale dei servizi.....	43
Obiettivi raggiunti.....	43
Sezione 3: gli elementi chiave della collaborazione (fattori che hanno consentito/favorito l'instaurarsi della collaborazione, elementi che ne hanno determinato il successo).....	43
Trasferibilità dell'esperienza	43
Sezione 4: ritiene che la sua esperienza sia replicabile nel caso venisse approvata la bozza di riforma presentata dal Governo sulla parte riguardante le politiche attive e i servizi per l'impiego?	43
5.4. VENETO LAVORO – SERGIO ROSATO.....	44
Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato.....	44
Premessa.....	44
Quali ritiene che siano gli “elementi chiave” per consentire/favorire l’instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato? (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ..).....	45
Con riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla proposta di riforma del governo (in particolare per la parte sui servizi per l’impiego) quali ritiene che siano gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema?.....	48
5.5. GI GROUP – STEFANO COLLI LANZI.....	48
Sezione 2: Report intervista.....	49



Elementi di contesto:.....	49
Gli elementi chiave della collaborazione pubblico/privato.....	50
5.6. OBIETTIVO LAVORO – AGENZIA DI SOMMINISTRAZIONE – GIANCARLO FRANZÈ	51
Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato.....	51
Quali sono le esperienze significative di Obiettivo Lavoro nell'ambito della collaborazione pubblico/privato? (principali caratteristiche).....	51
Quali sono i punti di forza e di debolezza evidenziati da queste esperienze? E quali sono dunque gli “elementi chiave” per consentire/favorire l’instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato? (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ..).....	52
Con riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla proposta di riforma del governo (in particolare per la parte sui servizi per l’impiego) quali ritiene che siano gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema?.....	53
Ritiene che possano, inoltre, essere determinanti per il miglioramento del sistema di raccordo pubblico/privato: una qualificazione della domanda di servizi, una qualificazione dell'offerta (rivisitazione dell'accREDITAMENTO), una strategia di comunicazione	53
5.7. UMANA – AGENZIA DI SOMMINISTRAZIONE – MARIO BARBIERI.....	54
Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato.....	54
Premessa.....	54
Quali sono le esperienze significative di Umana nell'ambito della collaborazione pubblico/privato? (principali caratteristiche).....	55
Quali sono i punti di forza e di debolezza evidenziati da queste esperienze ? e quali sono dunque gli “elementi chiave” per consentire/favorire l’instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato? (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ..).....	55
Con riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla proposta di riforma del governo (in particolare per la parte sui servizi per l’impiego) quali ritiene che siano gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema?.....	56
5.8. ADAPT – CENTRO STUDI INTERNAZIONALI E COMPARATI “MARCO BIAGI” – MICHELE TIRABOSCHI.....	56
Sezione 2: Report intervista.....	56
Obiettivo della ricerca:	56



“Elementi chiave” per consentire/favorire l’instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ...)	57
In riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla proposta di riforma del governo, quali gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema.	57
5.9. ITALIA LAVORO – MAURO BOATI	58
5.10. FACOLTÀ DI ECONOMIA DELL’UNIVERSITÀ CATTOLICA, PIACENZA – PIETRO ANTONIO VARESI	61
Sezione 2: Report intervista	61
“Elementi chiave” per consentire/favorire l’instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ...)	61
In riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla riforma del governo, ritiene che gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema siano (vedi elenco).	62
.....	63
.....	63
.....	63



INTRODUZIONE: OGGETTO DELLA RICERCA, OBIETTIVI SPECIFICI E PERCORSO DI LAVORO

La ricerca aveva come compito di approfondire i rapporti tra i Centri per l'Impiego e le Agenzie per il Lavoro, verificando le diverse modalità di collaborazione attuate in questi ultimi anni, per definire delle proposte e delle linee guida finalizzate ad ampliare e migliorare l'integrazione tra soggetti pubblici e privati.

In particolare essa si proponeva i seguenti obiettivi specifici:

1. Definizione framework teorico dei principi di sussidiarietà efficace, efficienza e sostenibilità in relazione ai servizi al lavoro.
2. Individuazione delle aree di collaborazione, sinergie e integrazione delle ApL e dei Centri per l'impiego da estendere e valorizzare sia a livello locale che centrale.
3. Individuazione dei principi per coniugare responsabilità ed esigenze di mercato.
4. Definizione linee guida per lo sviluppo dell'integrazione pubblico-privato per il miglioramento dei servizi per il lavoro, con particolare riferimento a:
 - ridefinizione del ruolo e dei compiti delle ApL sia come Centro Servizi Integrato che come partner strategico per la competitività per le imprese;
 - l'articolazione territoriale delle ApL come elemento decisivo per garantire una reale integrazione;
 - la condivisione delle banche dati realizzate dai soggetti pubblici;
 - la condivisione del *know how* per un miglioramento continuo dei servizi per il lavoro.

Per raggiungere tali obiettivi il Gruppo di lavoro composto da ricercatori delle due società coinvolte (Gruppo CLAS e Studi per l'amministrazione) ha svolto un'analisi della situazione dei servizi al lavoro che si articola in tre parti e una conclusione.

Una prima parte ha analizzato i modelli internazionali, con particolare riguardo a quelli che si presentavano come particolarmente innovativi o che sono stati oggetto di recenti riforme.

Una seconda parte ha preso in esame i modelli regionali posti in essere in Italia ove, come è noto vi è da un lato una separazione orizzontale tra politiche attive e politiche passive ma, dall'altro, anche un diverso regime di competenze, visto che le politiche passive sono tutte di competenza regionale.

Una terza parte si è invece concentrata su interviste a interlocutori privilegiati, da cui evincere lo stato dell'arte nei diversi territori e individuare elementi di sintesi da elaborare in sede conclusiva.



1. PARTE PRIMA: IL PANORAMA INTERNAZIONALE

Il panorama internazionale si presenta significative differenziazioni quanto al rapporto tra strutture pubbliche che elaborano le politiche e enti pubblici e privati che pongono in essere e gestiscono le politiche stesse. Quasi ovunque tuttavia si registra da un lato una forte presenza del settore pubblico in sede di programmazione, definizione delle risorse, individuazione del bisogno e screening degli utenti e, dall'altro, una altrettanto forte presenza di operatori privati o di agenzie che, pur essendo a connotazione pubblicistica, possono tuttavia agire con gli strumenti del mercato, in piena libertà, vincolate solo al raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede politica.

La presente osservazione – che può sembrare paradossale – risulta invece preziosa per il lavoro di ricerca e consente di affermare, in estrema sintesi, che tanto più il segmento pubblico è efficiente nello svolgere i compiti che gli sono propri, tanto più liberi e efficaci sono i privati che si muovono nel suo ambito.

Fatta questa prima osservazione di carattere generale, un secondo aspetto da mettere in rilievo introduttivamente è dato dal fatto che l'elaborare un articolato progetto di innovazione, volto rendere più efficaci tali servizi, ha comportato all'estero un serio impegno di produzione legislativa, volto a ristrutturare non solo la funzione in esame ma anche tutte le politiche "contigue" (es. politiche assistenziali, politiche di supporto alla creazione delle imprese ecc...) che fanno parte del comparto e che cooperano a strutturare un disegno globale di intervento, condizione indispensabile per giungere a risultati validi per il miglioramento dello stesso. Il che ha comportato a sua volta un superamento del regime tradizionale delle competenze in materia secondo moderne logiche di integrazione sia delle strutture amministrative sia delle relative funzioni da cui è diventato impossibile prescindere soprattutto in un momento di grande cambiamento per i sistemi nazionali di welfare, caratterizzato da una significativa crescita dei bisogni cui si accompagna una forte contrazione delle risorse pubbliche disponibili.

1.1. METODOLOGIA DI LAVORO

Questa prima parte della ricerca è volta a mettere in luce le caratteristiche e i dispositivi più performanti sul tema dei rapporti tra pubblico e privato nel sistema dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al ruolo delle ApL e alla cooperazione con i servizi pubblici.

A tal fine è stato realizzato un *benchmark* delle esperienze internazionali più significative applicando la seguente metodologia: raccolta delle informazioni sulle *best practices* a livello internazionale; reperimento delle informazioni di contesto necessarie a comprendere tali pratiche (disamina della letteratura specifica, consultazione e verifica in remoto); analisi delle informazioni raccolte per l'individuazione dei dati sensibili alla ricerca.

Di seguito viene dunque presentata una sintetica rassegna delle diverse esperienze (Stati Uniti, Wisconsin, Australia, Regno Unito, Svezia, Olanda, Belgio, Francia, Germania) che mira a spiegare la natura dei diversi casi e alcune specifiche applicazioni – ritenute rilevanti ai fini di tale studio – volte ad approfondire le diverse tipologie esistenti e a valutare quale sia la modalità più adatta per la definizione di proposte per migliorare l'integrazione tra soggetti pubblici e privati.

Nel ventaglio delle diverse esperienze internazionali si registra un comune denominatore: l'ampliamento dei soggetti privati abilitati al ruolo di operatori del mercato non ha una valenza



disgregatrice del sistema; anzi, esso pare finalizzato a mostrare ciò che, in una logica di sussidiarietà e trasparenza, può rappresentare un servizio positivo per il buon funzionamento del mercato, che ad oggi in Italia si ritrova penalizzato a causa del non fattivo rapporto tra pubblico e privato.

1.2. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO NEGLI STATI UNITI

Negli anni Novanta il Dipartimento del lavoro del governo degli Stati Uniti ha favorito la diffusione degli *One-Stop Centers*, organismi **pubblici** che inglobano in un'unica struttura integrata (*One-Stop Shop*) una vasta gamma di servizi per l'occupazione quali orientamento, bilancio di competenze, informazioni sull'opportunità di istruzione e formazione, supporto all'ottenimento dell'indennità di disoccupazione e all'accesso all'istruzione e formazione, consultazione di banche dati sul mercato del lavoro.

Tali strutture sono state formalmente introdotte nel 1998 con il *Workforce Investment Act*¹ che sostituisce il precedente *Job Training Partnership Act* del 1982. Secondo quanto previsto dalla nuova legge, entro il luglio 2000 ogni Stato doveva dotarsi di una *workforce investment area* in cui fosse presente almeno uno *One-Stop Center*² responsabile per l'attuazione dei 17 programmi federali relativi ai servizi al lavoro (oggi ridotti a 16) facenti capo al Ministero del lavoro, a quello dell'Istruzione, alla Sanità e al Ministero dello Sviluppo Urbano.

Va detto che, ad onta di questa ristrutturazione, alcuni Stati hanno mantenuto strutture autonome completamente separate dalla rete degli *One-Stop Center* (OSC), costituendo in tal modo un sistema parallelo di erogazione dei servizi per l'impiego. Accanto ai programmi federali obbligatori, i singoli Stati federati e le diverse aree hanno dunque conservato la facoltà di introdurre altri al fine di contribuire a far fronte alle necessità locali.

I servizi previsti dai programmi federali e forniti dagli OSC si distinguono in: servizi di base (*core services*), servizi intensivi (*intensive services*), e formazione professionale (*training*). È previsto che per poter fruire del servizio di assistenza intensiva, il disoccupato abbia sperimentato senza successo i *core services* e che per poter partecipare alle attività di *training* sia risultata vana l'assistenza intensiva. Solo dopo aver raggiunto tale *step* i disoccupati possono ricevere i *vouchers*, denominati *Individual Training Account*, con i quali possono rivolgersi a un provider privato di loro scelta.

Sul piano strutturale, il sistema OSC è inserito in un contesto organizzativo alquanto articolato: a livello federale il governo è competente per l'attribuzione delle risorse ai diversi Stati, per la formulazione degli indicatori di *performance*, per la valutazione dei risultati e quindi per l'applicazione delle sanzioni o dei benefici. Invece l'implementazione dei programmi è operata a livello statale e locale. In particolare, in ogni Stato è presente un comitato esecutivo (*State Workforce Investment Board*) che assiste il governatore nell'implementazione delle politiche del lavoro.

Per quanto riguarda il contributo dei **privati** al sistema di erogazione dei servizi, esso è caratterizzato da una forte attenzione al tema della valutazione delle performances più che non su modelli di tipo burocratico. Il tema della valutazione dell'efficacia dei servizi resi, infatti, riveste una importanza cruciale per una amministrazione come quella americana fortemente orientata all'efficienza; e, invero, la maggior parte delle leggi americane che prevedono l'impiego di fondi pubblici contengono disposizioni in materia di valutazione, specificandone gli obiettivi. Tra le diverse agenzie governative, il *Department of Labor* ha avuto un ruolo pionieristico nell'introduzione e sviluppo di modelli di gestione basati sulla *performance*; già la legge del 19982,

¹ Cfr. *The Workforce Investment Act. Implementation Experiences and Evaluation Findings*, Besharov and Cottingham Editors, 2011.

² J. C. Barbier, *La logica del welfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, 2003.



infatti, che introduceva, programmi mirati a favorire il reinserimento del lavoro delle fasce deboli, erogati da apposite agenzie pubbliche denominate *Service Delivery Areas*, istituiva un sistema di misurazione della performance finalizzato a valutare la capacità delle agenzie di ottenere buoni esiti occupazionali per gli utenti dei servizi. Il *Work Investment Act* (WIA), che ha riformato la materia, ha poi imposto metodi più sofisticati di valutazione da adottare (indagini *follow up* non mirate all'acquisizione di informazioni legate al reddito e alle sue variazioni, indicatori di *customer satisfaction*), prescrivendo che i dati relativi alla *performance* dovevano essere tratti obbligatoriamente dagli archivi dell'indennità di disoccupazione in quanto ritenuti più attendibili rispetto ad altri data-base. Tale programma è successivamente stato riautorizzato, proprio in forza della sua buona efficacia e applicabilità. In questo contesto i privati godono di una ampia libertà di azione cui fa da riscontro uno stretto controllo in sede di esame delle performances. Analogο controllo è applicato per quanto riguarda gli enti pubblici³.

Sul rapporto pubblico privato si rileva un forte livello di integrazione tra strutture pubbliche e enti privati cui l'utente accede tramite voucher ma dopo un percorso di individuazione del bisogno gestito dalle strutture pubbliche che individuano gli interventi necessari all'utente stesso (profiling); non sembra esserci traccia di accreditamento; in compenso si pone l'accento sulla valutazione delle performances sia dei privati sia degli enti pubblici.

Da notare anche la tendenza a livello pubblico ad integrare le diverse politiche; infatti, al presente, agli OSS possono accedere tutti, indipendentemente dal reddito e dal tipo di "disoccupato" ma anche se si tratta di soggetti occupati che desiderano modificare la propria situazione.

In chiusura, va detto che il sistema americano non funziona secondo logiche amministrativo-burocratiche proprie dei sistemi europei; il punto di sintesi dei diversi programmi e dei diversi soggetti coinvolti nella attuazione degli stessi, siano essi soggetti pubblici o privati, consiste in una ben strutturata valutazione delle performances; si tratta di un modello orientato ai risultati e non alla correttezza delle procedure e dei processi, indipendentemente dalle forme gestionali. Sembra essere questa l'indicazione da trarre per il miglioramento dell'efficienza dei nostri sistemi pubblici, troppo spesso fermi a gestire i preliminari degli interventi e ancora troppo poco orientati a puntare ad una valutazione ex post che consenta di procedere nel perseguire l'efficienza.

1.3. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO NEL WISCONSIN

Nello Stato del Wisconsin la riforma dello Stato sociale è stata radicale, al punto tale da far assurgere lo Stato del Midwest a modello per l'intera nazione e il governatore Tommy Thompson⁴ - il fautore del progetto di matrice repubblicana - a politico stimato.

Nel corso del 1995 ha progressivamente preso corpo il programma Wisconsin Works (W2), un prodotto giudicato favorevolmente da più osservatori internazionali tanto che l'allora Presidente degli Stati Uniti d'America, William Clinton, ha contestualmente voluto realizzarlo anche a livello federale a distanza di un anno.⁵

Il programma Wisconsin Works si è contraddistinto non solo per l'abbandono dei sistemi di welfare

³ Cfr. A. Sartori, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Ediesse, 2009.

⁴ Il politico repubblicano Tommy Thompson, nasce il 19 novembre del 1941 ad Elroy, consegue la laurea in legge presso la University of Wisconsin Law School e diviene capitano prima del "United States Army" e quindi del "United States Army Reserve". Nel corso di una lunga e gratificante carriera è eletto dai cittadini americani in qualità di quarantaduesimo "Governor of Wisconsin" (1987-2001), durante il mandato diventa inoltre Chairman of the National Governors Association (1995-1996), e successivamente viene insignito della carica di diciannovesimo "United States Secretary of Health and Human Services" (2001-2005).

⁵ A. Mitchell, *Clinton Urges Minimum Wage for Workfare*, 29 luglio 1997, «New York Times». La riforma Clinton in materia di welfare è stata approvata nell'estate del 1996 e poi messa in opera nei diversi stati: così facendo si è riportato sulla scena i programmi definiti di *workfare*. La nozione, nata negli Stati Uniti, indicava quei programmi che legavano la corresponsione di un'indennità di aiuto sociale all'obbligo di accettare un'attività o un lavoro di interesse generale.



esistenti, basati sul sostegno al reddito degli assistiti, ma anche per il fatto di essere stato creato ex novo.⁶ Il principio ispiratore della riforma consiste in una diversa concezione della persona e del lavoro che può essere sintetizzata con le seguenti parole: tutti i soggetti devono lavorare, nessuno più deve rimanere inattivo nell'attesa di un assegno di sostegno.

I punti principali di tale programma sono i seguenti:

- a) Per chi può lavorare il reddito deve provenire solo dal lavoro;
- b) Chiunque può svolgere una qualche attività lavorativa. In quale misura un posto di lavoro può essere adatto ad un individuo lo si capisce solo mettendolo alla prova;
- c) Le autorità devono mettere i genitori nella posizione di assolvere alle proprie responsabilità, non appropriandosi delle responsabilità della famiglia;
- d) L'autosufficienza per mezzo del lavoro dovrebbe rappresentare il fine, a prescindere dalle prestazioni assistenziali guadagnate e o perdute;
- e) Molto spesso la via più efficiente consiste nel far stabilire alle autorità le regole di base e lasciare l'amministrazione e la gestione dei vari programmi assistenziali a soggetti non governativi, sotto la supervisione delle autorità stesse.

In attuazione di questi principi, il Programma W2 (Wisconsin Work) si fonda sul principio che nessuno possa vantare titolo ad un'assistenza in denaro sulla sola base del suo basso livello di reddito.⁷ Quando un disoccupato domanda assistenza, l'erogazione dell'aiuto dipende dai suoi tentativi di rendersi economicamente autosufficiente cercando un lavoro. I partecipanti si guadagnano un reddito per il tramite della loro partecipazione, misurata su base oraria, ad uno dei quattro livelli di occupazione nel settore pubblico o privato.⁸

I quattro livelli sono:

- 1) **occupazione non sussidiata**: permette di guadagnare un salario di mercato oltre al credito d'imposta. (TAX FREE AREA???)
- 2) **occupazione sussidiata** (periodi di prova): W2 può offrire per un periodo limitato un sussidio salariale a datori di lavoro privati al fine di compensare i costi aggiuntivi che comporta l'integrazione di un dipendente inesperto nell'ambiente di lavoro.
- 3) **lavori socialmente utili**: Se una persona non riesce a trovare impiego nel settore privato, l'opzione successiva consiste nel lavorare in cambio di prestazioni assistenziali, in un ente pubblico o in un'organizzazione non governativa che presti servizi di pubblica utilità. Il sussidio di lavoro (pari a 673 dollari al mese) viene ridotto di un ammontare pari al salario orario minimo per ogni ora di lavoro perduto dall'assistito.
- 4) **lavori transitori**: Per chi non è in grado di svolgere un lavoro indipendente anche in un quadro di lavori socialmente utili, ad esempio per handicap lievi o abuso di stupefacenti, sono disponibili posti di lavori transitori. Lavoro, formazione professionale, cura e

⁶ J. Turner, *Quali lezioni dalla privatizzazione del sistema di welfare dello stato del Wisconsin*, IBL, 2009.

⁷ Informazioni tratte da www.politicfact.com, giornale osservatorio del Wisconsin.

⁸ Cfr. C. Holden, *Decommodification and the Workfare State*, Brunel University, in «POLITICAL STUDIES REVIEW», 303-316, vol.1, 2003.



disintossicazione. Il sussidio è pari a 628 dollari al mese per un massimo di 28 ore di attività e ulteriori dodici ore di istruzioni e formazione.

Il programma W-2 costruisce e rafforza il legame tra lavoro e stabilità economica. Sul territorio del Wisconsin sono disseminate più di trenta agenzie costituite da un mix di agenzie private (profit o non profit) e pubbliche (governo della contea). L'intero *corpus* delle agenzie W2 è elettronicamente collegato ai Centri di Lavoro Wisconsin per l'accesso alla pianificazione della carriera (orientamento), all'inserimento lavorativo e alla formazione a livello locale. Le agenzie del Programma devono fornire servizi che siano punti di forza centrati sulla famiglia e coerenti con il bisogno del richiedente o gli interessi dei partecipanti e i loro obiettivi. Le agenzie devono collaborare con i richiedenti e i partecipanti per identificare le risorse necessarie e assegnare attività appropriate. L'obiettivo è quello di costruire a partire dai punti di forza e dalle competenze dei genitori e delle famiglie. Le agenzie del W2 forniscono tutti i servizi in modo tale da essere accessibile a chiunque.

Le politiche di tale programma sono orientate sulla base dei seguenti presupposti:

1. **Il lavoro è il modo migliore per i genitori per sostenere le loro famiglie.** Ottenere un lavoro è il primo passo nel processo di raggiungimento della stabilità economica. Il programma W-2 assiste le famiglie fornendo preparazione, aiuto nella ricerca e nel mantenimento dell'occupazione. W-2 realizza il suo scopo anche con persone che non riescono a lavorare a causa di una disabilità.

2. **Un lavoro costante è essenziale per le persone adulte al fine di raggiungere la stabilità economica.** W-2 si impegna a lavorare con le persone e le famiglie sia nella fase di ricerca del lavoro sia nella fase di mantenimento/cambiamento dello stesso. A tal proposito W-2 supporta la conservazione di posti di lavoro e i progressi di carriera secondo varie forme ma soprattutto favorendo la formazione prima e durante la vita lavorativa e aiuta le famiglie a conciliare gli impegni lavorativi con quelli derivanti dalla vita familiare tramite Piani di servizio per la famiglia.

3. **Le persone che partecipano al programma devono essere disposti a partecipare attivamente allo stesso.**

1.3.1. REAZIONI ITALIANE AL MODELLO WISCONSIN (ZINGALE, OLIVIERI, BELISARIO)

Nel presente paragrafo si raccolgono tre reazioni al modello del Wisconsin sopra descritto degli interlocutori intervistati sul tema della ricerca, di cui successivamente si propongono le interviste integrali in appendice⁹ al Report.

Secondo Giuseppe Zingale, Dirigente Settore Area Lavoro AFOL Milano, la realtà economica dell'Europa e del mercato del lavoro europeo non consentono l'applicazione di un simile modello. «Il mercato del lavoro italiano, in forza delle riforma "imposta" dalla Germania, si avvicinerà piuttosto al modello europeo, soprattutto per quanto riguarda lo stato di disoccupazione». Inoltre Zingale afferma: «La vera riforma che si dovrebbe introdurre in Italia è sui criteri di erogazione degli ammortizzatori sociali. In Inghilterra esiste un sistema sanzionatorio nei confronti dei

⁹ Cfr. Appendice a tale Report. *Infra* pp. 42-56.



lavoratori che rifiutano proposte di lavoro. Questo consente da un lato di mantenere un certo equilibrio finanziario del sistema nel suo complesso e dall'altro incentiva al reinserimento lavorativo». Per poi concludere la sua analisi con la seguente considerazione: «Nel sistema italiano, invece, si continua ad erogare al disoccupato la cassa integrazione guadagni anche per anni, e questo favorisce il lavoro sommerso e pesa troppo sui conti pubblici. Questi sono i principali elementi su cui intervenire per mettere in equilibrio lo stato sociale».

La portata ideale del modello dello stato americano è valorizzata dall'intervento di Luigi Olivieri, Dirigente Coordinatore dell'Area funzionale Servizi alla Persona e alla Comunità della Provincia di Verona, il quale reputa oltremodo interessante tale modello poiché pone un elemento importante al centro della propria struttura: la responsabilità in capo alla persona. Secondo Luigi Olivieri in tal modo si riattiva la persona e non si poggiano le politiche su una concezione burocratizzata della disoccupazione. Insomma, un percorso che premia e valorizza la persona anche nella sua capacità di scelta, di attivarsi. Olivieri sintetizza il suo pensiero sul tema affermando: «Una modalità, quella del Wisconsin, che inverte il processo, esce dai formalismi inutili ed inoltre il sostegno statale interviene solo in affiancamento e quando è in essere un contratto di lavoro. Questo tipo di modello agevolerebbe il rapporto pubblico/privato anche da noi».

Non è dello stesso avviso Alessandro Belisario, Dirigente Direzione Politiche del Lavoro della Provincia di Firenze, che ritorna sulle posizioni sopra riportate asserendo che: «L'esperienza descritta è interessante, ma troppo legata alla realtà del mercato del lavoro statunitense che ha caratteristiche molto diverse da quelle del mercato del lavoro italiano, nel quale pesa molto il lavoro nero e la presenza preponderante di piccole e micro imprese».

«Più vicino a noi è il mercato del lavoro spagnolo, che recentemente ha applicato modelli da approfondire. In particolare è interessante l'esperienza in corso nella regione di Valencia che sta "trasformando" i propri CP in ApL».

1.4. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN AUSTRALIA

L'Australia ha riformato radicalmente il proprio sistema di servizi per l'impiego a partire dalla seconda metà degli anni Novanta a seguito di un processo lungo e articolato.

Nel corso dell'anno 1997 (e sino al 1998) l'Australia ha smantellato il sistema pubblico dei servizi per l'impiego (il cosiddetto Commonwealth Employment Service-CES) sostituendolo con una struttura chiamata Centrelink, un organismo pubblico che coniuga la funzione di sostegno al reddito con le politiche attive; in particolare, il Centerlink, tramite i punti di accesso locali, si occupa del colloquio iniziale con i disoccupati, verifica il diritto ai *benefits*, ne amministra l'erogazione, provvede allo screening degli utenti per identificare più facilmente con un sofisticato strumento *ad hoc* (*Jobseeker Classification Instrument, JSCI*) quelli con maggiori barriere al lavoro, monitora il comportamento attivo dei disoccupati, irroga le eventuali sanzioni, infine costituisce il punto d'accesso per la fruizione dei servizi del Job Network¹⁰ (JN).¹¹ (

Pertanto, da 1998 in poi, ad esito della riforma ricordata, l'attività di orientamento, mediazione e formazione viene attribuita mediante periodiche gare di appalto organizzate su base regionale, a enti (providers) privati, pubblici e appartenenti al terzo settore che insieme costituiscono il *Job Network*.

¹⁰ L'agenzia governativa *Job Network* effettua il primo *screening* dei disoccupati con le attività di orientamento e intermediazione (il servizio per la ricerca e offerta di lavoro *Job Search* è visitato da circa 800mila persone al mese e offre mediamente circa 80mila posti di lavoro) e decide quali debbano essere affidati ai servizi specializzati erogati dai privati.

¹¹ Cfr. A. Sartori, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Ediesse, 2009.



Il numero e le caratteristiche dei providers sono variati nel corso degli anni in relazione agli esiti delle gare d'appalto. Sino ad ora sono state organizzate quattro tornate contrattuali (denominate con sigla ESC). Inizialmente il servizio era stato affidato a 300 organizzazioni (ESC1), in seguito ridotte a 200 (ESC2), di cui una buona parte a carattere religioso e di volontariato, e infine a un centinaio (ESC3).

Nei primi stadi faceva parte del Network anche *Employment National*, società privatizzata partecipata dal governo (quale unico azionista) derivante dal disciolto CES: la *ratio* sottesa era di assicurare un servizio a copertura universale anche dopo lo smantellamento del servizio pubblico per l'impiego. La società partecipava alle gare d'appalto in posizione paritaria rispetto agli altri providers nelle zone trascurate da questi, in quanto considerate commercialmente poco convenienti. Inizialmente si era assicurata un terzo dei contratti, ma a causa della scarsa *performance* la sua quota di mercato è stata progressivamente ridotta da ESC1, ESC2 fino alla definitiva scomparsa di ESC3.

Con la terza tornata contrattuale, al fine di ridurre i costi di transazione associati al meccanismo della gara d'appalto, sono state introdotte novità rilevanti: in particolare, è stata presa la decisione di attribuire il 60% dei contratti sulla base della valutazione della *performance*.

Per aumentare la competitività e l'efficienza del sistema in via di principio i disoccupati possono scegliere il *provider* cui affidarsi: tuttavia solo nel 20-30% dei casi i disoccupati sono realisticamente messi nelle condizioni di effettuare la scelta a titolo personale; negli altri casi tendono a seguire le indicazioni fornite dal centro.

Il *Job Network* si focalizza sull'attività di *placement*, che è alla base dello schema retributivo dei soggetti partecipanti. Più specificatamente, esso ha la funzione di aiutare i disoccupati nella ricerca del lavoro, anche segnalando nuove opportunità. Originariamente erano previsti tre principali e distinti servizi-programmi (FLEX1, FLEX2, FLEX3). A questi vanno aggiunti gli incentivi per la creazione di nuove imprese e i lavori di pubblica utilità.

In origine i disoccupati venivano assegnati all'uno o all'altro programma a seconda delle caratteristiche, identificate dal *Centrelink* tramite l'ISCI: quelli pronti al lavoro venivano inseriti nel *Job Placement*, quelli bisognosi di un certo addestramento al *Job Training*, quelli più lontani dal mondo del lavoro alla *Customed Assistance* che comprende anche la formazione più intensiva: *work experience* e lavori sussidiati. Tuttavia a partire dalla tornata contrattuale ESC3 questa distinzione è stata sostituita da un *continuum* di servizi personalizzati, per cui tutti i disoccupati seguono il medesimo percorso per la reintegrazione al lavoro, che inizia con l'orientamento e culmina nell'assistenza intensiva.

A partire dall'anno 2003 il livello di flessibilità, efficienza, qualità ed equità nell'erogazione dei servizi è stato implementato attraverso l'introduzione dei *Jobseeker Accounts*, che sono fondi di cui i *providers* possono disporre.

1.5. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN FRANCIA

Con la legge 2008-126 del 13 febbraio 2008 la Francia ha realizzato una importante riforma dei servizi per l'impiego sostituendo alle strutture esistenti il cd. *Pôle Emploi*. La parola d'ordine della riforma è stata la parola integrazione, che è stata realizzata fondendo l'ente responsabile delle politiche attive (ANPE -agenzia nazionale per l'occupazione) con l'Assédic, cioè l'Istituto di Previdenza; scopo della riforma – oltre alla semplificazione delle procedure – era la creazione di più efficienza nell'erogazione dei servizi, anche tramite l'aumento del numero degli addetti per utente. Inoltre, sempre in chiave di incremento dell'efficacia e dell'efficienza, il nuovo organismo può esternalizzare parte del servizio tramite bandi e collaborare con gli enti locali su azioni specifiche finanziate dai comuni anche tramite il Fondo Sociale Europeo.



Accanto al Pole Emploi agisce l'AFPA (*Association pour la Formation Professionnelle des Adultes*), ente pubblico che fa da supporto alle politiche del lavoro delle collettività territoriali e delle imprese. Tale ente è deputato a dare attuazione al *Contrat de Transition Professionnelle* destinato alla reintegrazione di chi ha perso il lavoro per fallimenti delle imprese.

Il modello francese dunque punta, a grandi linee, nel costruire un sistema pubblico efficiente, cui agganciare le attività dei privati, reclutati di volta in volta – ma con bandi che abbracciano di solito almeno un triennio – per rendere diversi servizi quali la convocazione, il colloquio di prima accoglienza e la proposta di collocamento o ricollocamento presso un'impresa¹². Secondo dati reperiti sul sito di ItaliaLavoro, dal 2009 al 2011 sono entrati nel sistema 31 soggetti privati che hanno fornito servizi a circa 320.000 utenti per un investimento pubblico pari a 450 milioni di euro; due gli obiettivi fondamentali dell'intervento pubblico: il collocamento delle fasce con il più basso tasso di occupabilità e l'assistenza dei soggetti licenziati per difficoltà economiche dell'impresa legate alla crisi globale.

Oltre a ristrutturare l'aspetto istituzionale la Francia ha anche riorganizzato le procedure di accesso ai servizi (riforma del Codice del Lavoro tramite la legge 2008-126 del 13 febbraio 2008)

Le modalità di relazione tra il segmento pubblico e i privati è costituita dai bandi di gara (con cui si appaltano i servizi) e dalle convenzioni, tramite le quali si sviluppano servizi specifici per determinati target; in questo caso la contrattazione avviene con gli organismi specializzati (es. imprese che ricollocano i quadri, enti specializzati nel collocamento disabili etc....); non infrequente è il ricorso a progetti pilota tramite contrattazione diretta con enti accreditati.

1.6. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN GERMANIA

Analogamente al modello francese, anche quello tedesco punta sulla riorganizzazione del sistema pubblico secondo logiche di integrazione a livello centrale e di flessibilità nelle forme di cooperazione sul territorio. Chiusasi la fase del monopolio pubblico dei servizi al lavoro, la Germania ha aperto il mercato ai privati pur mantenendo una forte presenza pubblica sia in sede di regolamentazione sia come gestione diretta dei servizi stessi. Oltre all'Agenzia Nazionale¹³, sono presenti a livello locali i cd. *job center* pubblici che forniscono informazioni, consulenza e assistenza; tali centri collaborano con gli enti locali e con le altre organizzazioni private non profit presenti sul territorio per fornire servizi di formazione, ove necessari, e per coordinare i servizi al lavoro con quelli assistenziali

La ricollocazione avviene perlo più tramite le Agenzie di Personal Service (*Personal-Service-Agentur – PSA*) organismi privati che agiscono in regime di convenzione con gli enti pubblici o a cui il servizio pubblico attribuisce compiti tramite gara; è la legge nazionale che impone ai job center e ai comuni di servirsi di queste agenzie, ove vi siano sul territorio enti privati in grado di supportare le funzioni pubbliche; se ciò non avviene, allora si possono creare joint venture tra

¹² Tra le imprese private presenti sul mercato francese vi sono imprese generaliste (*Manpower, Vediorbis, Eurydice e Adecco*) e imprese che sono invece specializzate su alcuni segmenti del mercato stesso (es. *Sodie Emploi*, del gruppo Alpha, che da sola gestisce il 22% dei disoccupati al fine di ricollocarli; *APEC che mira alla ricollocazione dei quadri, Cap emploi, una* rete costituita di 119 organismi di collocamento specializzati nella disabilità e distribuiti su tutto il territorio francese)

¹³ L'Agenzia Federale per il Lavoro (BA) è costituita da una sede centrale, 10 direzioni regionali (*Regionaldirektionen*), 176 Agenzie per il Lavoro (*Agenturen für Arbeit*), ciascuna dotata tra le 200 e le 400 unità di personale e 610 filiali. Secondo i dati 2007 dell'Associazione mondiale dei servizi pubblici per l'impiego (Wapes) il personale complessivo dei Servizi Pubblici ammonta a 96.488. L'Agenzia Federale per il Lavoro, nella relazione per l'anno 2008 registra un totale di addetti pari a 100.146 così ripartito: 63.153 impiegati, 20.148 dipendenti pubblici, 12.000 con contratto determinato e 4.844 addetti junior.



pubblico e privato oppure creare agenzie interamente pubbliche (ma questo solo in subordine all'assenza di enti privati). L'accesso ai servizi di tali agenzie è finanziato tramite vouchers.

La riforma attivata nel 2004 ha favorito dunque la creazione di una rete molto articolata a livello territoriale, rete supportata da un forte incremento degli addetti nell'ottica della personalizzazione del servizio; sempre secondo dati forniti da ItaliaLavoro, nel 2006 dei 70.000 dipendenti degli uffici locali, oltre il 40% è stato coinvolto in attività relative al collocamento e alla consulenza, con una media di 75 utenti in cerca di occupazione per funzionario mentre prima della riforma erano 350.

L'incremento della personalizzazione nel servizio si è soprattutto incentrata sulle attività di profiling che consente di categorizzare con precisione i profili degli utenti distinguendo tra chi ha buone possibilità di trovare lavoro, chi deve essere sostenuto nella ricerca, chi necessita di formazione e chi invece è a rischio di espulsione dal mercato; gli interventi che ne conseguono risultano così molto specifici e quindi più efficaci.

Da notare che gli interventi sulle fasce deboli sono di solito portati avanti dai *job centers* che lavorano in stretto contatto coi comuni, i quali a loro volta gestiscono anche tutta l'assistenza sociale. In questo senso il modello tedesco si conforma a logiche opposte rispetto ad altri Paesi europei che tendono invece a esternalizzare la collocazione di questo tipo di utenza e a gestire direttamente gli utenti più facilmente collocabili.

1.7. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN OLANDA

Come abbiamo visto sopra, determinanti per riformare le politiche del lavoro e per impostare correttamente il rapporto tra le funzioni pubbliche e l'intervento dei privati è dato da logiche di integrazione; esse si possono realizzare in diversi modi e secondo diversi livelli ma risultano indispensabili per l'innovazione del settore. Anche l'Olanda mostra la attinenza di questa osservazione ai processi di riforma. In quel Paese, infatti, si è realizzata di recente una integrazione tra le politiche attive e quelle di sicurezza sociale: in tal modo l'assicurazione per l'invalidità, il sostegno alla disoccupazione e il reddito minimo di inserimento a completamento di un sistema tendenzialmente universalistico sono state riorganizzate in modo da superare i limiti del sistema stesso il quale, negli anni Ottanta, aveva mostrato tutta la problematicità di logiche di erogazione di sussidi di integrazione al reddito a scapito di una partecipazione effettiva di tutti i potenziali lavoratori al mercato del lavoro.

Gli anni Novanta sono stati pertanto caratterizzati dalla costruzione di riforme del settore basati su decentralizzazione, autonomia e privatizzazione, efficienza, efficacia e forze di mercato e liberalizzazione; tali riforme sono intese da un lato a limitare al massimo le richieste di sussidi favorendo invece l'inserimento degli utenti nel mercato del lavoro.

Sul piano organizzativo, questa logica ha comportato la creazione di singoli punti di accesso, i cd *Werk-Bedrijf*, che hanno assunto su di sé – a partire dal 2009 - i compiti precedentemente svolti dagli uffici di collocamento e dagli enti competenti per le politiche passive e per i sussidi di natura assistenziale, agendo per quest'ultimo aspetto in collaborazione con gli enti locali, cui compete la presa in carico degli utenti a maggiore rischio di esclusione sociale. Tale formula è intesa a massimizzare l'accesso al lavoro e, allo stesso tempo, a garantire l'accesso ai sussidi nel modo più semplice (e integrato) possibile. In concreto, tali uffici forniscono agli utenti tutte le attività preliminari (colloquio introduttivo, classificazione del livello di occupabilità, richiesta di sussidio, placement diretto per le persone facilmente occupabili, accesso alle banche dati dei posti di lavoro disponibili) e alle imprese servizi di consulenza (su legislazione del lavoro, ricerca e selezione del personale, gestione delle procedure di assunzione e di cessazione); in alcuni casi sono previsti, sempre nell'ambito di tali uffici, sezioni specializzate per il collocamento delle fasce alte



(Topcenters).

Le agenzie di collocamento private e le imprese per il lavoro temporaneo entrano nel sistema tramite contratti di appalto della durata di un anno, vengono reclutate soprattutto per le fasce di popolazione più complesse da collocare/ricollocare e vengono remunerate almeno in parte a risultato. Essi forniscono a costoro servizi di orientamento, di formazione ma anche di promozione del lavoro autonomo. Tramite le loro associazioni di categoria fanno da interfaccia al governo nazionale per decidere le linee guida relative all'esternalizzazione; attualmente vengono gestiti dai privati i disoccupati con problemi sociali ed economici, gli ultracinquantenni, gli immigrati e i disabili.

Nell'insieme, il sistema – caratterizzato da un forte livello di decentramento e di privatizzazione dei servizi - si presenta molto efficiente, in ciò favorito anche da un forte impegno finanziario dello Stato nel suo complesso il quale destina alle politiche attive e passive oltre il 2,5% del pil, contro la media UE27 che è appena superiore al 1,5%.

1.8. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO NEL REGNO UNITO

La struttura del sistema dei servizi per l'impiego britannico risale al 2002, quando nel contesto del Work-First Welfare State, caratterizzato da un nuovo equilibrio fra diritti e responsabilità, è stato creato il *Jobcentre Plus (JCP)*, un'agenzia esecutiva del neocostituito *Department for Work and Pensions* che deriva dalla fusione di due agenzie preesistenti: la *Benefit Agency*, responsabile dell'erogazione delle prestazioni sociali, e l'*Employment Service*, punto unico d'accesso per i disoccupati con la funzione di provvedere tanto all'attività di intermediazione e all'offerta dei vari programmi di politica attiva quanto all'erogazione dell'indennità di disoccupazione (*Jobseeker's Allowance*) e delle altre prestazioni sociali (es. *Income Support, Disability Allowance*).

La nuova organizzazione, pur essendo fortemente governata dal centro, è articolata localmente in numerosi distretti (*Jobcentre Plus Districts*) in cui sono divise le 11 regioni (*Jobcentre Plus Regions*).¹⁴

Nel corso dell'anno 2004 il governo ha introdotto il cd. "*Efficiency Savings Programme*" volto ad eliminare gli sprechi nel settore tramite una nuova piattaforma IT in grado di garantire la flessibilità e il collegamento fra tutte le strutture, alla diminuzione dei membri del comitato direttivo da 8 a 6, del numero dei distretti da 70 a 50, nonché alla soppressione di 15.000 posti di lavoro tra il 2004 e il 2008.

Il *Jobcentre Plus*, come ogni agenzia pubblica, è vincolato da una convenzione con il Ministero da cui dipende a raggiungere una serie di *targets* annuali entro un *budget* assegnato: pertanto, il suo funzionamento si caratterizza per un costante monitoraggio e conseguente valutazione dei risultati raggiunti, effettuati ai diversi livelli.

1.9. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN SVEZIA

La Svezia ha recentemente riformato in modo radicale il sistema dei servizi per l'impiego al fine di ridurre le inefficienze e gli sprechi. Per lo stesso fine ha contestualmente operato una draconiana riduzione delle politiche attive offerte dai centri, lasciando in vita le più efficaci e introducendone di nuove maggiormente performanti rispetto alle precedenti.

Fino all'inizio dell'anno 2006/2007 il sistema era strutturato secondo tre livelli: una Agenzia

¹⁴ Cfr. A. Sartori, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Ediesse, 2009.



nazionale con ramificazioni regionali (i Consigli di Contea per il mercato del lavoro) da cui dipendevano i centri per l'impiego. L'agenzia era organo indipendente dal governo, ma doveva riferire a esso circa gli esiti delle politiche occupazionali e in genere l'andamento del mercato del lavoro. Il governo fissava le regole generali, i target quantitativi e il budget ricevuto; su questa base l'Agenzia aveva il compito di dirigere, sviluppare e coordinare le politiche del lavoro dando indicazioni al livello regionale a cui distribuiva le risorse ripartendole tra fondi di disoccupazione, politiche attive e misure per l'integrazione dei disabili; dava anche indirizzi e direttive ai 325 centri locali per l'impiego e ne monitorava l'operato.

Dal 1° gennaio 2008 è stata introdotta la nuova Amministrazione per il mercato del lavoro, costituita da un Comitato direttivo di 9 membri, nominato dal governo; è pure presente un Consiglio degli Stakeholders, organismo a carattere consultivo, presieduto dal direttore generale e costituito in eguale proporzione da rappresentanti di lavoratori e datori di lavoro. Sono state eliminate le strutture regionali mentre sono state create quattro macro aree suddivise in 68 regioni del mercato del lavoro, individuate sulla base dei percorsi dei pendolari e delle preferenze regionali delle imprese nelle assunzioni. A livello locale operano i Centri per l'Impiego, variamente distribuiti nelle diverse zone, ma presenti in ogni città. Completano il quadro due grandi divisioni, l'una competente per i servizi destinati ai diversi settori industriali e ai gruppi prioritari (disabili, giovani, immigrati, disoccupati di lunga durata) l'altra di carattere operativo, competente per i servizi di supporto alle funzioni fondamentali (servizi legali, IT services, risorse umane).

Il sistema descritto, fortemente centralizzato, non ha mancato di dare risultati in termini di diminuzione della disoccupazione.

1.10. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN BELGIO¹⁵

Il mercato del lavoro belga soffre da tempo. I dati sono impietosi e registrano nel 2009 una dinamica allarmante: il Belgio, con una spesa per le politiche del lavoro simile a quella dell'Olanda (rispettivamente 2,9% e 2,7% del Pil) incassa un tasso di disoccupazione superiore al doppio del paese confinante (7,5% per il Belgio, 3,2% per l'Olanda).

Nel dicembre del 2004 erano presenti quasi 600.000 disoccupati. Nelle Fiandre la disoccupazione salì all'11% su base annua, a Bruxelles all'8,9% e in Vallonia al 5,7%. Nelle Fiandre la disoccupazione delle persone in cerca di lavoro tra i 50 e i 55 anni raggiunse quasi il 100%. Il numero di occupati tra i 55 e i 60 anni di età è salito al 71%. Il tasso di disoccupazione totale ammonta al 12,8%.¹⁶

La differenza nel tasso di impiego tra il Belgio e i paesi meglio classificati nell'UE si nota specialmente nel gruppo di età tra i 15 e i 24 anni da una parte, e nel gruppo dai 55 in su dall'altra. Sebbene la differenza nel gruppo più giovane non possa essere ignorata, l'età di abbandono scolastico di 18 anni e il tasso di partecipazione più alto nella formazione generale spiega perchè questo sia il dato meno problematico o quanto meno quello cui viene data la priorità minore.

Il problema riguardante il basso tasso di impiego dei lavoratori più anziani dovrebbe invece essere trattato diversamente. Il livello del 28,1% è molto al di sotto della media del 40,2% e necessita di un lungo percorso per raggiungere il 50% entro il 2010. Se in Belgio ci fossero tante persone impiegate nel gruppo di età tra i 55 e i 64 anni come nella media UE, ci sarebbero circa 100.000 lavoratori anziani in più e, se il paese avesse già raggiunto l'obiettivo del 50%, in Belgio ci sarebbero 250.000 lavoratori anziani in più.

¹⁵ Tale paragrafo è stato redatto sulla base del rapporto "Il sistema delle agenzie private per il lavoro – Evidenze empiriche e analisi dei dati", realizzato dall'area studi e ricerche sul mercato del lavoro di Italia Lavoro.

¹⁶ Cfr. *Belgium National Action Plan 2004*, Settembre 2004.



Dal 2010 l'invecchiamento della popolazione ha toccato un grado crescente. Sebbene questa evoluzione sia, in se stessa, un risultato positivo delle condizioni di vita e di lavoro, la diminuzione della popolazione attiva è una minaccia alla crescita economica e alla sicurezza del sistema di previdenza sociale.

Per mantenere il tasso di crescita del 2% - tasso medio degli ultimi anni - il tasso di occupazione dovrebbe salire al 69% entro il 2030. Per questo motivo il basso tasso di partecipazione dei lavoratori più anziani resta uno degli interessi principali della politica belga. Il Belgio deve scegliere - cambiare insieme, oppure, diventare poveri tutti insieme.

L'incremento del tasso di occupazione in Belgio dovrebbe essere raggiunto creando un mercato del lavoro in grado di operare più velocemente. Le autorità belghe hanno optato per fornire la spinta massima al mercato del lavoro, utilizzando il suo dinamismo per rafforzare al massimo il potenziale d'impiego.

La politica belga attiva per l'impiego ha luogo evidentemente all'interno del quadro della Strategia per l'Impiego Europea, che fu introdotta per la prima volta al vertice Lussemburghese del 1997. Il Belgio (o le sue tre Regioni e Comunità) hanno utilizzato tale documento prendendo come linee guida quelle europee.

Il dialogo sociale è stato istituito all'interno dello stato del Belgio a fatica, i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro hanno avuto un ruolo molto importante anche nell'area delle politiche d'impiego. Tanto è vero che attualmente sono le parti sociali a codirigere le agenzie pubbliche d'impiego, dato che il principale gruppo dei membri del comitato si pone evidentemente sotto la supervisione dei ministri del lavoro delle rispettive regioni.

Inoltre, la contrattazione collettiva gioca un ruolo estremamente importante considerando le agenzie di lavoro temporaneo, tanto quanto il consiglio nazionale laburista nel settore del lavoro temporaneo. In altri termini è lecito affermare che i sindacati come le associazioni dei datori di lavoro hanno molti partner privi di esperienza nell'organizzazione del lavoro temporaneo. Lo stesso vale per le assunzioni, per cui sono presenti anche associazioni collettive importanti.



2. PARTE SECONDA: I SERVIZI PER IL LAVORO NEL CONTESTO DI ALCUNE REGIONI ITALIANE. ELEMENTI DI DIRITTO POSITIVO E PRIME EVIDENZE EMPIRICHE

Come si è visto per il panorama internazionale, anche il panorama italiano presenta forti elementi di differenziazione. Alla base di questa caratteristica, che pure potrebbe essere assai interessante anche nell'ottica di una sperimentazione di modelli diversi e che, comunque, appare adeguata al nostro sistema Paese data la profonda differenziazione presente nei "mercati regionali" del lavoro, sta tuttavia un elemento di debolezza del nostro sistema che consiste da un lato nella netta separazione tra erogatori di politiche passive (strutturati a livello nazionali e presenti sul territorio tramite le strutture decentrate dell'INPS) e erogatori di politiche attive, la cui elaborazione, gestione e controllo sono tutti decisi a livello regionale.

Questa mancanza di integrazione degli interventi sul mercato del lavoro presenta lo svantaggio – ulteriore – di una mancanza di regia da parte dell'amministrazione nazionale.

Non che questo sia in sé un problema, almeno per quanto riguarda gli aspetti specifici della politica in esame; tuttavia si constata, in generale, la mancanza di strumenti di unificazione, che devono essere strumenti *soft* ma che non possono non sussistere se si vuole che il sistema nel suo complesso abbia una regia funzionale all'efficienza. Mancano, in particolare, quelli che possono essere definiti gli strumenti di conoscenza quali le informazioni rilevanti sullo stato delle politiche, strutture centrali che mettano in relazione le diverse filosofie regionali e, infine, strumenti tecnici di valutazione della politica nazionale e delle diverse politiche regionali. Tutto ciò posto, conviene ora entrare in merito ai modelli regionali.

2.1. APERTURA AL QUASI MERCATO DEI SERVIZI PER IL LAVORO

Sembrano maturi i tempi per considerare l'utilità dei servizi al lavoro, non più regolati da sistemi autoritativi o monopolistici, in funzione dei benefici che essi sono in grado di garantire ai cittadini e al sistema delle imprese. Il venir meno di posizioni monopolistiche quanto l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro ha stimolato lo sviluppo di *partnership* e l'attivazione di reti con soggetti che svolgono attività su mercati "contigui" (formazione, orientamento, consulenza alle imprese, ricerca e selezione del personale, etc.), sfruttando fonti potenziali di economie di scala e garantendo un servizio più efficace all'utenza complessivamente considerata.

Nel 2003, con il pacchetto costituito dalla l. n. 30/2003 e dal d.lgs. n. 276/2003, l'evoluzione normativa riguardante il mercato del lavoro trova il suo compimento. Con la riforma ideata dal giuslavorista Marco Biagi non si altera l'impianto organizzativo dei servizi per l'impiego pubblico, ma vengono finalmente poste le condizioni per creare un mercato aperto ai privati. Il "quasi mercato" dei servizi al lavoro trova poi in talune legislazioni regionali una ulteriore ragione di apertura laddove vengono funzionalmente equiparati i centri per l'impiego e le agenzie per il lavoro private, con la sola eccezione dell'accertamento dello stato di disoccupazione che resta appannaggio esclusivo dei centri per l'impiego pubblici.

Coerentemente con quanto è osservabile nelle realtà europee interessate già da tempo dal processo di apertura del mercato dell'intermediazione, anche nel nostro Paese è auspicabile che il rapporto tra pubblico e privato si vada configurando in termini più che concorrenziali di complementarità



delle rispettive funzioni e azioni.

Tuttavia il nostro sistema, incentrato sull'autorizzazione e sull'accreditamento, non è ancora maturo per assicurare il coordinamento generale tra tutti i soggetti che operano nel mercato. E invero ancor oggi a livello territoriale si assiste ad una sostanziale dialettica tra soggetti pubblici e privati, e il loro rapporto tende ancora a delinearli in termini concorrenziali.

La vera partita non si gioca sulla reciproca erosione di funzioni e compiti, piuttosto in una vera partnership in cui si individuano le aree di collaborazione, le sinergie e i principi per coniugare responsabilità ed esigenze di mercato.

Occorre pertanto riconsiderare il ruolo e i compiti di ciascun attore: le Agenzie per il lavoro private da un lato, quali Centri Servizi Integrati e partner strategico per la competitività delle imprese; i soggetti pubblici dall'altro, quali titolari dei dati conoscitivi e di talune funzioni essenziali in una prospettiva di miglioramento continuo dei servizi al lavoro.

Maggior coinvolgimento della società e dei privati non significa arretramento del pubblico, ma miglior definizione di limiti e ruoli: oggi non si può più avere la pretesa assolutista di costruire dall'alto il presunto benessere generale, ma si può e si deve favorire la nascita dal basso di un welfare plurale, espressione di una funzione sociale diffusa, fondato sulla corresponsabilità di tutti.

2.2. I SERVIZI AL LAVORO NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Il sistema italiano dei servizi per il lavoro¹⁷ è composto da una quota di soggetti pubblici, distribuiti territorialmente e da una quota di soggetti privati, riconosciuti e accreditati formalmente, nati per operare su specifici segmenti di mercato.

Sul versante pubblico, il sistema complesso ed articolato, ben radicato territorialmente (20 regioni, 110 amministrazioni provinciali, 553 centri per l'impiego), opera sia in adempimento di specifici obblighi di legge, con competenza esclusiva su alcune funzioni (tra cui l'accertamento e la certificazione dello stato di disoccupazione) sia su esecuzione di linee programmatiche regionali. Il modello di approccio all'utenza-persona è di presa in carico, ossia di accompagnamento attraverso una serie di servizi verso l'occupabilità, intesa come miglioramento della propria spendibilità sul mercato in termini di conoscenze e competenze - ambito in cui rientra anche la funzione di intermediazione al lavoro e di incontro domanda/offerta.

Sul versante privato, invece, si assiste ad un sistema eterogeneo – per tipologia e diffusione territoriale – comprensivo delle agenzie per il lavoro iscritte nell'apposito Albo ministeriale, di agenzie sottoposte a specifico accreditamento regionale e di soggetti sottoposti a particolare regime di autorizzazione, facenti funzioni specifiche (università, camere di commercio, scuole ecc.).

Si tratta di soggetti orientati al mercato, chiamati a svolgere attività specifiche e servizi di tipo avanzato che non comportano necessariamente attenzione specifica a target deboli o modelli di presa in carico globale dell'individuo.

L'ingresso delle agenzie private nel mercato dell'intermediazione avrebbe dovuto coprire quel gap riscontrato per anni nel servizio pubblico in termini di prossimità con la domanda di lavoro e di servizi ad alto contenuto specialistico (come ad esempio la ricerca e selezione o l'outplacement) ma non sempre questo gap è stato colmato, e la distinzione tra approccio generalista degli Spi e approccio specialistico dei privati non è stato infine così netto. A seconda del ruolo dei servizi

¹⁷ Così M. D'Onofrio, *Interazioni, dinamiche e reti di servizi per il lavoro evidenze da tre casi-studio*, paper Isfol, Marzo 2012.



coinvolti – definito a livello regionale – si è assistito ad un posizionamento sui medesimi segmenti di mercato piuttosto che ad una ripartizione di competenze o ad una sinergia operativa¹⁸.

La convivenza tra queste due componenti del sistema non sempre si concretizza in cooperazione o in integrazione funzionale e il loro ruolo e la loro rilevanza vengono determinate dai modelli di governance attuati, dalle caratteristiche dell'utenza e del mercato del lavoro locale. Gli interventi normativi che hanno definito l'attuale platea di attori nel mercato del lavoro, a partire dalla legge delega n. 30 del 2003 e il D.lgs. 276/2003, hanno ulteriormente dato spazio all'attività degli intermediatori privati, prevedendo l'allargamento della platea di soggetti che possono svolgere l'attività di intermediazione e regolamentando l'accesso e la cooperazione di tale molteplicità di soggetti alla rete dei servizi per l'impiego.

La convivenza tra soggetti pubblici e soggetti privati riflette le caratteristiche di sistema contraddistinte da un regime autorizzatorio nazionale e dalla nuova procedura di accreditamento regionale, mediante la quale gli operatori – pubblici o privati – sono riconosciuti idonei ad erogare i servizi al lavoro negli ambiti territoriali di riferimento, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro, in particolare all'attività di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Alle Regioni spetta, quindi, l'importante compito di delineare l'organizzazione dei sistemi regionali per l'impiego, scegliendone i contenuti, le dimensioni, gli obiettivi della cooperazione o le motivazioni della complementarietà o stabilendo i livelli di competitività¹⁹.

2.2.1. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN REGIONE LOMBARDIA

A partire dal 2003, in parte come risposta al manifesto per il Lavoro di Milano, Regione Lombardia ha avviato un importante processo di sperimentazione dei servizi al lavoro che porta nell'estate 2006, ad appena un anno dalla nuova legislatura all'approvazione della l.r. 22/2006, recante disposizioni in materia di politiche del lavoro, ove si vanno a codificare con decisione – per la prima volta in un testo di legge - alcuni presupposti del modello organizzativo dei servizi per il lavoro che la Lombardia aveva sperimentato nel passato quinquennio (2000-2006). In primo luogo, il principio di sussidiarietà orizzontale, secondo cui tutti gli operatori pubblici e privati (accreditati e/o autorizzati) partecipano paritariamente alla costruzione di una rete territoriale di erogazione dei servizi al lavoro. Tutto questo privilegiando un'ottica di servizi integrata e orientata all'utente finale.

E' evidente, dalla lettura dell'articolato e degli atti amministrativi attuativi, che Regione Lombardia intendeva perseguire, con la nuova legge, una piena libertà di scelta dei lavoratori, attraverso un sistema di servizi per il lavoro costituito da una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che attraverso la procedura di iscrizione all'albo regionale degli operatori accreditati e/o autorizzati accedono ai finanziamenti regionali ed erogano i servizi agli utenti gratuitamente ed in regime di parità, sotto la regia dell'ente Regionale (che programma, controlla e valuta), cui spetta, mediante il Piano d'azione regionale, tra l'altro, definire l'entità, la durata, i criteri e le modalità di riparto delle risorse finanziarie da assegnare alle Province, agli enti locali ed agli operatori accreditati della rete dei servizi per la realizzazione di ciascuna tipologia di intervento (art. 3, lett. c, l.r. 22/06).

Per erogare i servizi al lavoro, partecipare all'attuazione delle politiche integrate del lavoro ed accedere conseguentemente ai finanziamenti regionali soggetti pubblici (Centri per l'impiego Provinciali) e private (agenzie per il lavoro) devono ottenere l'accreditamento.

Ed è proprio nella funzione del sistema di accreditamento che si gioca la differenza fondamentale

¹⁸ V. M. D'Onofrio, op. cit.

¹⁹ Così M. D'Onofrio, op. cit.



tra la Lombardia e le altre Regioni che hanno legiferato su questo importante aspetto²⁰.

La nuova legge regionale, come si è detto, attribuisce alle Province un ruolo soprattutto amministrativo nella gestione dei servizi al lavoro e poco incisivo nella programmazione/attuazione delle politiche attive del lavoro (art.4, l.r. 22/2006). Spettano infatti alle Province, in via esclusiva, alcune funzioni amministrative (gestione e aggiornamento dell'elenco anagrafico e della scheda professionale dei disoccupati; attivazione delle procedure finalizzate all'erogazione dei benefici relativi allo stato di disoccupazione; acquisizione delle comunicazioni da parte dei datori di lavoro; collocamento mirato delle persone disabili; gestione delle liste di mobilità), nonché l'attività di programmazione delle politiche attive del lavoro (in particolare in materia di collocamento dei disabili, tirocini formativi, apprendistato, situazioni di crisi occupazionali, contrasto al lavoro irregolare e sicurezza sui posti di lavoro).

Dopo appena un anno dall'approvazione della l.r. sui servizi al lavoro, Regione Lombardia approva una legge simmetrica per la formazione professionale, stabilendo anche in questo caso che soggetti pubblici e privati per il tramite dell'accreditamento hanno pari cittadinanza nell'erogazione dei servizi di formazione professionale.

Il nuovo sistema di accreditamento integrato è stato attivato nel giugno 2007. Con la delibera di Giunta n. 6273 del 21 dicembre 2007 la Regione Lombardia ha definito le procedure e i requisiti per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati per l'erogazione dei servizi di istruzione e formazione professionale nonché dei servizi per il lavoro e per il funzionamento dei relativi albi regionali. Ha così dato attuazione all'unificazione, non più quindi solo normativa e burocratica, del sistema di istruzione, formazione e lavoro, facendo dell'accreditamento una leva importante per il raggiungimento degli obiettivi strategici dello sviluppo occupazionale.

L'accreditamento regionale permette di essere iscritti all'Albo Regionale degli accreditati e quindi far parte della rete regionale, di costituire un proprio raggruppamento, di partecipare alla realizzazione delle politiche programmate dalla Regione Lombardia, di erogare i servizi per il lavoro ai disoccupati tramite la stipula di un patto con l'utente e di partecipare ai progetti finanziati con risorse pubbliche.

Il modello di accreditamento, con cui si garantisce la presenza di operatori di qualità nel sistema, adotta regole chiare e verificabili e si basa sulla semplificazione delle procedure, che si caratterizza per l'utilizzo di una dichiarazione del possesso dei requisiti da parte degli operatori, sull'attivazione di una costante vigilanza da parte della Regione finalizzata a garantire il rispetto permanente dei requisiti, agendo sull'offerta per incrementare la qualità dei servizi, sull'orientamento al cliente nel rispetto del principio della centralità della persona, sull'integrazione tra i servizi di istruzione e formazione professionale e per il lavoro garantito da un unico provvedimento di riferimento, e sull'orientamento alla premialità, per cui i finanziamenti sono distribuiti tra gli operatori in base ai risultati della valutazione²¹.

Successivamente, nel marzo 2008, la Regione Lombardia ha dato attuazione alla D.G.R. 6273/2007 istituendo due Albi regionali (Servizi al Lavoro e Servizi di Istruzione e Formazione Professionale) e specificato le procedure per l'accreditamento degli operatori pubblici e privati allo svolgimento dei relativi servizi.

Le novità introdotte rispetto al sistema di accreditamento precedentemente in uso per le strutture di formazione sono radicali²². Il nuovo accreditamento è riconosciuto non più alle sedi operative, ma ai soggetti che vengono iscritti nei rispettivi Albi regionali. Questo cambiamento ha consentito di definire meglio le prerogative e requisiti dell'operatore dal punto di vista della forma giuridica, aggiungere requisiti economici, di affidabilità finanziaria e responsabilità e onorabilità dei

²⁰ M. D'Onofrio, op. cit.

²¹ V.L. Violini, S. Cerlini, Il sistema dote in Regione Lombardia,

²² Così M. D'Onofrio, op. cit.



rappresentanti degli enti. Inoltre, nella normativa attuativa dell'accREDITAMENTO unificato viene richiesto che il soggetto accreditato agisca in raccordo con gli altri soggetti della rete, attraverso un raggruppamento, in relazione alla specificità delle politiche e degli interventi, in cui siano chiamati a collaborare soggetti accreditati per l'istruzione e la formazione, soggetti autorizzati nazionali e regionali e soggetti accreditati per i servizi al lavoro. Questa rete deve essere in grado di assicurare un'integrazione delle soluzioni più idonee a garantire la fruizione completa, da parte dell'utente, del ciclo di servizi per il lavoro, formativi e orientativi messi a disposizione dalle strutture, evitando ridondanze e carenze d'intervento e valorizzando nel contempo, in modo complementare, tutte le risorse disponibili nel territorio di riferimento.

La disciplina dell'accREDITAMENTO, aggiornata numerose volte, fino all'ultima, recente Delibera 2412 del 26 ottobre 2011 (Procedure e requisiti per l'accREDITAMENTO degli operatori pubblici e privati all'erogazione dei servizi di Istruzione e Formazione Professionale nonché dei Servizi per il Lavoro e il Funzionamento dei relativi Albi Regionali). Interessante notare, come unico caso a livello nazionale, che a partire dal 2010 è stato introdotto come requisito obbligatorio di accREDITAMENTO la "compliance 231" a garanzia della corretta adozione di modelli organizzativi, adottati dagli enti, in grado di "schermare" l'ente da eventuali comportamenti colposi o dolosi commessi da personale dell'ente.

Alla libertà di ingresso (l'accREDITAMENTO avviene tramite Denuncia di inizio attività) corrisponde una verifica e controllo da parte della pubblica amministrazione.

Alla data del 12 dicembre 2011 risultano iscritti all'Albo regionale degli operatori accreditati per i servizi al lavoro 199 Società per un totale di 694 sedi operative distribuite sull'intero territorio regionale²³.

2.2.2. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN REGIONE VENETO

Sulla scorta dell'esperienza lombarda, che ha fatto da apripista nell'attuazione a livello regionale della legge Biagi, anche la Regione Veneto con la l.r. 3/2009 ha adottato una moderna e articolata disciplina in materia di occupazione e servizi per l'impiego. In considerazione dell'attuale momento di crisi, si istituisce un elenco dei soggetti accreditati sperimentale (2 anni) e unico (unica sezione), finalizzato a permettere ai soggetti privati la presa in carico dei lavoratori e l'utilizzo delle risorse stanziare da Regione per gli accompagnamenti al Lavoro, in particolare percorsi di riqualificazione professionale, misure di incentivo e sostegno al reddito. Entro due anni dall'approvazione la Giunta Regionale approverà il modello definitivo di accREDITAMENTO, incluse le modalità di passaggio all'elenco definitivo.

In particolare, all'art. 25 viene disciplinato l'istituto dell'accREDITAMENTO prevedendo che entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, si istituisca l'elenco regionale - eventualmente articolato in sezioni - degli operatori pubblici e privati accreditati. Il provvedimento individua i servizi per il lavoro, con particolare riferimento a: 1) orientamento; 2) incontro domanda/offerta; 3) prevenzione; 4) promozione inserimento lavorativo svantaggiati; 5) promozione conciliazione dei tempi di lavoro e cura; 6) sostegno alla mobilità geografica; 7) preselezione; 8) supporto alla ricollocazione professionale; 9) monitoraggio dei flussi del Mercato del lavoro.

Il provvedimento disciplina in particolare:

- le modalità di tenuta dell'elenco;

²³ M. D'Onofrio, op. cit.



- procedure di accreditamento;
- requisiti delle prestazioni per gli accreditati;
- modalità di verifica periodica dell'efficacia e dell'efficienza prestazioni rese in regime di accreditamento;
- strumenti negoziali e forme di cooperazione tra operatori accreditati e le province, nell'ambito degli indirizzi regionali;
- forme di cooperazione tra i soggetti accreditati e gli operatori autorizzati a livello nazionale o regionale.

2.2.3. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN REGIONE TOSCANA

Con l'adozione della l.r. 26 luglio 2002, n. 32 recante il Testo Unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro la regione Toscana ha dettato la disciplina dei servizi al lavoro.

L'art. 20 ter (introdotto con successive modifiche) ha istituito l'elenco regionale dei soggetti accreditati a svolgere servizi al lavoro.

Il legislatore qualifica e seleziona i soggetti pubblici e privati accreditati con cui stipulare convenzioni sulla base dei criteri di economicità, cooperazione, integrazione e qualità.

Il sistema nel suo complesso si compone di due istituti: l'autorizzazione e l'accreditamento in funzione della attività che i soggetti pubblici e private intendono svolgere.

L'Autorizzazione può essere richiesta da soggetti pubblici o privati che intendono svolgere esclusivamente nel territorio della Regione le seguenti attività:

- a) intermediazione;
- b) ricerca e selezione del personale;
- c) supporto alla ricollocazione professionale.

L'Accreditamento può essere richiesto da soggetti pubblici o privati che intendono svolgere le seguenti attività:

- a) orientamento;
- b) servizi per l'incontro fra domanda e offerta di lavoro;
- c) monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro;
- d) sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori;
- e) ogni altro servizio connesso e strumentale alle funzioni dei servizi pubblici per l'impiego, diverso da quelli sottoposti alle procedure di autorizzazione e da quelli riservati dalla legge in via esclusiva ai soggetti pubblici.

Mentre le domande di Autorizzazione devono essere presentate alla Regione Toscana, le domande



di Accreditamento devono essere presentate alla Regione Toscana se i soggetti che chiedono l'accREDITamento svolgono attività in più di una Provincia e alla Provincia territorialmente competente se i soggetti che chiedono l'accREDITamento svolgono attività in quella sola Provincia.

2.2.4. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Anche il Friuli Venezia Giulia appartiene a quel gruppo di regioni che per prime hanno avviato le procedure di accREDITamento degli operatori pubblici e privati che erogano servizi per il lavoro.

L'accREDITamento degli operatori per la fornitura di servizi al lavoro è stato previsto dalla legge regionale 18/2005 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), che attiene alla cooperazione tra il sistema pubblico e quello privato nella fornitura di servizi ai lavoratori e alle imprese.

Al Titolo II, recante Sistema Regionale dei Servizi per l'Impiego, l'art.24 disciplina l'accREDITamento per la fornitura di servizi al lavoro.

I servizi al lavoro ivi previsti (c.3) sono:

- orientamento al lavoro;
- incontro domanda e offerta;
- prevenzione;
- promozione inserimento lavorativo svantaggiato;
- sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori;
- preselezione;
- supporto alla ricollocazione professionale;
- monitoraggio dei flussi MdL.

La Giunta Regionale ha definito: 1) le procedure per l'accREDITamento; 2) i requisiti minimi; 3) le modalità di verifica dei requisiti; 4) i criteri di misura dell'efficacia ed efficienza dei servizi erogati; 5) le tipologie di servizi al lavoro per i quali è necessario l'accREDITamento; 6) gli standard essenziali di erogazione dei servizi al lavoro; 7) gli strumenti negoziali con cui possono essere affidati i servizi al lavoro.

Ai fini dell'accREDITamento, avente natura concessoria, i soggetti sono tenuti all'applicazione integrale degli accordi e contratti collettivi nazionali, regionali, territoriali e aziendali, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e della normativa vigente sull'attuazione del principio di parità di genere. Il sistema regionale dei servizi per l'impiego, ai sensi dell'art. 26, è composto dalle Province e dai soggetti pubblici e privati accREDITati.

Attraverso la procedure di accREDITamento dei servizi al lavoro, infatti, la Regione riconosce a



operatori diversi dai servizi pubblici, l'idoneità a erogare servizi al lavoro, consentendo loro di partecipare attivamente alla rete dei servizi per il mercato del lavoro, anche con l'accesso a risorse pubbliche²⁴.

La finalità dell'accreditamento è dunque quella di consentire una selezione preliminare ed un controllo su operatori qualificati, allo scopo di affidare loro, con atto successivo e distinto, lo svolgimento di funzioni specifiche a sostegno e a completamento di quelle già svolte attraverso i centri pubblici per l'impiego (Cpi), gestiti dalle Amministrazioni provinciali.

Per l'accreditamento ai servizi al lavoro nella regione Friuli Venezia Giulia è necessario il possesso, da parte del soggetto richiedente, dei requisiti attinenti alla struttura giuridica (deve trattarsi di società di capitali, di persone o cooperative), alla situazione economica (è richiesto un capitale minimo di 50.000 euro), alle capacità gestionali e logistiche e alle competenze professionali dei soggetti che intendono candidarsi all'accreditamento²⁵.

Occorre ancora notare che al successivo articolo 25, nel fissare i criteri di cooperazione, si fa obbligo alla Regione e alle Province che intendano affidare lo svolgimento di servizi al lavoro ai soggetti accreditati, di rispettare il criterio della *"motivata impossibilità del servizio pubblico a svolgere il servizio da affidare"*, criterio la cui cancellazione si renderà necessaria nel momento in cui si andrà a rendere operativo il sistema misto.

In ogni caso va sottolineato che il modello Friuli è quello in cui l'accreditamento è condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'erogazione dei servizi al lavoro da parte dei privati²⁶.

Tale sistema, operando una selezione a monte, non garantisce in realtà il coordinamento e la cooperazione tra tutti i soggetti che operano nel mercato. "Infatti, la Pubblica Amministrazione certamente assolvere al compito di fissare la politica, determinare gli obiettivi e decidere di formalizzare il raccordo col privato, ma mettendo questo in concorrenza a monte, cioè selezionandolo prima di metterlo alla prova e, così operando, ponendo in essere una serie di iniziative e progetti spot, potenzialmente in grado di creare un sistema organizzato. Ma, inevitabilmente, una serie di affidamenti di specifici servizi, magari anche simili tra loro, rischierebbe di non razionalizzare al meglio le risorse, lasciando irrisolta una serie di problemi dovuti alla selezione forzata a monte"²⁷

L'Amministrazione regionale, d'intesa con le Province, ha individuato, a seguito di una procedura di gara, un soggetto accreditato allo svolgimento di servizi al lavoro ai sensi della normativa

²⁴ Osserva M. D'Onofrio, che nel lavoro condotto ha avuto modo di intervistare diversi operatori, che per quanto riguarda il regolamento regionale per l'accreditamento la scelta che è stata fatta dalla Regione all'epoca è stata prudenziale, anche perché nelle altre Regioni non c'erano molte esperienze; si è scelto di accreditare tutte società private di capitali, (escludendo per esempio le Università e in genere gli altri soggetti autorizzati in base a regimi particolari) con un occhio particolare alle società già autorizzate; sostanzialmente infatti si dice che, per chi è già autorizzato a livello nazionale, in particolare per l'attività di somministrazione e intermediazione, cioè per le prime tre fasce previste dalla normativa nazionale - le ex agenzie interinali e le società di intermediazione -, si assume che i requisiti siano già verificati a livello nazionale, si fanno cioè coincidere i requisiti dell'accreditamento regionale con quelli dell'autorizzazione nazionale, per le altre due fasce occorre invece la verifica dei requisiti che sono di tre tipi e cioè giuridici e finanziari, strutturali e professionali.

²⁵ I requisiti di accreditamento sono definiti agli artt. articoli 4, 5 e 6 del regolamento regionale 72/2009.

²⁶ V. M. D'Onofrio, op. cit.

²⁷ Così L.Olivieri "Ruolo dei servizi pubblici per l'impiego e collaborazione con i privati. Servono, e a cosa, i Centri per l'impiego?" Working Paper Adapt, 21 settembre 2009, n. 93.



regionale, al quale è stato affidato, in collaborazione con le Amministrazioni provinciali, lo svolgimento di azioni per sostenere il reinserimento lavorativo di lavoratori in difficoltà. L'iniziativa in questione, che ha avuto inizio nel giugno 2011, prevede l'affidamento al soggetto aggiudicatario di un certo numero di lavoratori, per un periodo massimo di 6 mesi, durante i quali vengono erogati servizi di supporto e sostegno nella ricerca di una nuova occupazione.

Come osserva M. D'Onofrio, dall'esame del bando e del disciplinare di gara, nonché dal racconto dei principali protagonisti, inclusa la società aggiudicataria, emerge che la volontà della Regione è orientata al mantenimento del controllo e alla valorizzazione della capacità effettiva di ricollocare le tipologie di lavoratori individuate. La preoccupazione che anima queste azioni va ricondotta a principi di efficienza ed efficacia e cioè di ottimizzazione delle risorse rispetto ai risultati, ma può anche essere rigida nella valutazione e inibente sul piano dell'obiettivo dell'integrazione tra soggetti pubblici e privati, tenuto conto di una variabile d'impatto molto forte quale è la intensa crisi occupazionale che ha investito tutto il continente europeo a partire dalla fine del 2008.

2.3. L'EVOLUZIONE DI UN TREND LEGISLATIVO CONNOTATO DA (POCHE) LUCI E (MOLTE) OMBRE. L'INTRAMONTABILE DIALETTICA TRA CENTRI PER L'IMPIEGO E AGENZIE PER IL LAVORO.

Dall'esame della disciplina regionale emerge un quadro a geometria variabile in cui l'istituto dell'accreditamento, disciplinato dalle regioni considerate, è stato interpretato secondo diversi modelli in dipendenza delle diverse concezioni di rapporto pubblico-privato portati avanti dalle diverse classi politiche regionali; mentre infatti vi sono regioni che hanno spinto fortemente nel senso della liberalizzazione, limitando l'intervento pubblico all'accreditamento, altre – che pure accreditano, secondo le indicazioni della legislazione nazionale – sottopongono l'intervento dei privati a successivi bandi in cui si definiscono i finanziamenti e i targets. Pertanto, nonostante da anni sia stato liberalizzato sul piano normativo il mercato dei servizi al lavoro, il nostro Paese, salvo talune positive eccezioni a livello regionale, sconta nel suo complesso un ritardo culturale che pare incolmabile a dispetto delle disposizioni di legge.

Sul piano dei rapporti tra pubblico e privato, in molte regioni si continua a dare per scontata una dialettica tra Centri per l'impiego pubblici e Agenzie per il lavoro private, i cui reciproci ruoli sono tutt'altro che chiari mentre sarebbe fondamentale creare una sinergia stabile anche in vista del rinnovamento del nostro sistema di welfare. Come è stato detto in sede europea (Report del 2009 sull'implementazione della flexicurity, *“Public Employment Services are not the sole provider of employment services, and PES need to cooperate with a plethora of institutions to deliver proactive and preventive employment services in line with flexicurity. The labour market has become so complex that no single service provider can possibly deliver the range of expertise required for the diverse group of unemployed and employed jobseekers, inactive groups, and employers. The study shows that European PES are aware of the need to cooperate with other service suppliers, and that PES want to intensify constructive cooperation on services for disadvantaged groups with special needs, and the exchange of methods with other service providers”*).

E' auspicabile pertanto che in via amministrativa le Regioni diano piena attuazione alla liberalizzazione dei servizi all'impiego che ridefinisca funzioni e compiti dei rispettivi attori: alle autorità pubbliche dovrebbe spettare il compito di definire le regole di base mentre ai privati dovrebbe essere devoluta, in via sussidiaria e sotto supervisione, l'amministrazione e la gestione dei vari programmi e interventi.



Lasciare al privato la gestione dei programmi con una forte attenzione ai risultati potrebbe così evitare l'eccesso di burocratizzazione e di attenzione alle procedure che caratterizza la gestione pubblica degli stessi mentre la chiarezza sui rispettivi ruoli potrebbe facilitare l'individuazione di inefficienze, difficili invece da mettere in luce in un sistema in cui l'ente pubblico è sia regolatore sia gestore sia semplice stazione appaltante.

Sempre in tema di ripartizione dei ruoli tra settore pubblico e settore privato è importante sottolineare come i Centri pubblici per l'impiego abbiano finora svolto funzioni di tipo "notarile", che sono essenziali e che non solo non devono essere compromesse, bensì rafforzate. Accertamento dello stato di disoccupazione, *screening* preliminare del profilo del lavoratore, sistematica vigilanza sui percettori di indennità pubbliche affinché si attivino per partecipare a corsi di riqualificazione professionale e si attivino per cercare opportunità di lavoro, rispondendo agli annunci di lavoro pubblicati sui siti internet dedicati e recandosi personalmente nelle filiali delle Agenzie per il lavoro presenti sul territorio, oltre alle procedure di assegnazione dei voucher per l'acquisto dei servizi e alla sistematizzazione del patrimonio informativo devono restare in mano pubblica. I restati servizi (l'orientamento, il collocamento, la formazione, il supporto alla ricollocazione professionale) vanno lasciati da soggetti che hanno un marcato orientamento al mercato, ne conoscono le caratteristiche e sanno leggere le esigenze della domanda di lavoro; tali soggetti vanno coinvolti secondo logiche di liberalizzazione, devono essere valutati secondo le loro performances e vanno retribuiti a risultato. Sul piano dei finanziamenti, pur secondo logiche di gradualità, le risorse pubbliche – in progressiva diminuzione - devono essere spostate dalla rete dell'offerta di servizi al lavoro e alla formazione professionale (redistribuzione attraverso bandi) alla domanda attraverso voucher, buoni o doti. E' la domanda (lavoratore e impresa) che deve orientare i servizi e non l'offerta dei servizi a costringere la domanda ad adeguarsi ad essa. Per questa via i cittadini conseguono un più elevato grado di soddisfazione, grazie alla possibilità che essi hanno di esercitare, con le loro scelte, un oculato controllo sulla qualità delle prestazioni di cui sono destinatari. La responsabilizzazione del beneficiario nella scelta dei servizi da acquistare con il voucher o la dote contribuirebbe altresì a legittimare forme di compartecipazione economica al costo del servizio, il che vale a bilanciare la strutturale insufficienza del solo gettito fiscale.

Una massimizzazione dell'autosufficienza economica dei nuclei familiari per mezzo del lavoro e una conseguente riduzione del numero di assistiti che necessitano di sussidi in denaro rappresenta uno dei punti cardine della auspicata riforma del welfare.

Sul piano istituzionale, benchè a livello internazionale si riscontrino vari modelli di rapporto tra i diversi livelli di governo competenti per le politiche del lavoro, con una prevalenza dei sistemi decentrati (Germania, Spagna, Belgio ecc...), tuttavia il livello centrale svolge quasi ovunque un importante ruolo di coordinamento che invece nel nostro Paese presenta significative carenze, come anche la parte relativa alle interviste della presente ricerca non manca di mettere in luce.

Un esempio interessante di coordinamento tra strutture centrali e gestione fortemente decentrata è offerto dal caso tedesco in cui è presente una Agenzia per il Lavoro che dà attuazione alle linee guida in materia di politiche attive stabilite dal Governo elaborando proprie strategie in autonomia rispetto agli organi politici. Qui la relazione col settore privato è governato a livello locale, ove operano gli uffici di collocamento, con forme di coinvolgimento che vanno dalle gare agli accordi informali che coinvolgono anche gli enti locali; in alcuni casi vengono anche erogati dei voucher agli utenti che esercitano in tal modo la loro libertà di scelta, sempre però condizionata da attività di *profiling* svolta dagli enti pubblici.



3. PARTE TERZA: LE INTERVISTE

3.1. INTRODUZIONE

Obiettivo generale della ricerca era di approfondire l'analisi dei rapporti tra i Centri per l'Impiego (CPI) e le Agenzie per il Lavoro (ApL), verificando le diverse modalità di collaborazione attuate in questi ultimi anni, per definire delle proposte e delle linee guida finalizzate ad ampliare e migliorare l'integrazione tra soggetti pubblici e privati. Al gruppo Clas era stato affidato, in particolare, il compito di realizzare una fase di indagine sul campo, di natura qualitativa, articolata in due azioni specifiche:

1. individuazione di esperienze significative di integrazione pubblico-privato a diversi livelli territoriali e acquisizione di informazioni sui modelli applicati;
2. individuazione di testimoni privilegiati negli ambiti politico-istituzionale, mediatico e scientifico per interviste approfondite sul tema dell'integrazione pubblico-privato.

3.2. LE ATTIVITÀ SVOLTE

La **prima** delle due azioni si è concretizzata in interviste e/o interazioni con interlocutori privilegiati di livello tecnico/operativo appartenenti sia al modo del pubblico che a quello del privato che hanno sviluppato esperienze significative di collaborazione tra pubblico e privato. A questo scopo è stata avviata una ricognizione, prevalentemente effettuata tramite le risorse disponibili in rete internet, delle principali esperienze di collaborazione esistenti in Italia.

Sono state così individuate alcune sperimentazioni e progetti significativi che fanno capo ad amministrazioni pubbliche piuttosto che al privato sociale o alle agenzie per il lavoro.

Sulla scorta di queste informazioni si è svolto un confronto interno al gruppo di lavoro al fine di identificare gli interventi sui quali attivare l'interlocazione diretta, per individuare i fattori di successo e "replicabilità" delle esperienze stesse. Nello specifico, le interviste svolte sono state focalizzate sui seguenti temi:

- l'effettivo grado di collaborazione tra i partner (dal mero scambio di informazioni, fino ad una vera e propria integrazione nella fornitura di servizi, e/o delle risorse messe in campo);
- le aree di intervento di tale collaborazione (se in riferimento solo a determinate e specificate tipologie di soggetti, di servizi erogati, di finalità, ecc...), identificando quelle nelle quali la collaborazione è risultata più efficace, e in che termini (occupabilità piuttosto che inserimento lavorativo, ecc..)
- le eventuali sinergie rese possibili da tali collaborazioni, tra le quali un uso più efficace delle risorse, l'erogazione di un mix più efficace di servizi, il miglioramento del match tra competenze del soggetto e esigenze delle imprese, ecc...
- i ruoli assunti dal Centro per l'Impiego e dalle Agenzie nell'ambito di tale collaborazione.

In base a tali esigenze conoscitive, il gruppo di lavoro ha predisposto una traccia articolata di



intervista, che indaga nel dettaglio diversi aspetti.

1. L'analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato, articolata nei seguenti elementi:
 - descrizione del progetto, livello territoriale di sviluppo del progetto (comunale, intercomunale, provinciale, ecc...), le fonti di finanziamento utilizzate, la titolarità e la forma di governo/coordinamento del progetto pubblica vs privata, vs mista);
 - tipologia di progetto/attività (condivisione informazioni, integrazione servizi, realizzazione reti, esigenze specifiche territoriali);
 - forma della collaborazione (accordi/convenzioni, contenuto e tempi degli stessi) e tipo di partnership e rete, integrazione verticale o orizzontale dei servizi
 - obiettivi raggiunti
 - punti di forza e di debolezza.
2. Gli elementi chiave della collaborazione (fattori che hanno consentito/favorito l'instaurarsi della collaborazione, elementi che ne hanno determinato il successo), quali il contesto "relazionale" nel quale si inserisce l'esperienza; lo stato di attuazione della normativa regionale di riferimento; la forma di governo e coordinamento sperimentato e rilevanza per il successo dell'esperienza; la specializzazione dei soggetti coinvolti nel progetto (settoriale, per target – svantaggio, livello di qualifica, status occupazionale - domanda(aziende)/offerta(persone), per tipologia di servizio erogato, ecc).
3. La trasferibilità dell'esperienza ad altri contesti territoriali, in altri settori, per altri target, ecc..., con particolare riferimento alla gestione delle crisi aziendali.
4. L'impatto che alcuni elementi della riforma del mercato del lavoro²⁸ (quelli maggiormente attinenti alle politiche attive e ai servizi per l'impiego) potrebbero avere sulle esperienze in atto o sullo sviluppo di future esperienze.
5. L'opinione dell'interlocutore in riferimento alla opportunità/possibilità di inserire anche in Italia alcuni meccanismi, già in atto in altri paesi europei ed extra-europei, di attivazione dei disoccupati e dei percettori di indennità (partendo dalla descrizione di ciò che è stato attuato in Wisconsin a partire dal 1995²⁹).

²⁸ L. 28 giugno 2012, n. 92 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", ed in particolare l'art. 4, commi 33-56.

²⁹ Il programma Wisconsin Works. Nel 1995 prende forma il programma Wisconsin Works, fondato sul principio che nessuno possa vantare titolo ad un'assistenza in denaro sulla sola base del suo basso livello di reddito. Quando un disoccupato domanda assistenza, l'erogazione dell'aiuto dipende dai suoi tentativi di rendersi economicamente autosufficiente cercando un lavoro. I partecipanti si guadagnano un reddito per il tramite della loro partecipazione, misurata su base oraria ad uno dei quattro livelli di occupazione nel settore pubblico o privato. I quattro livelli sono:

- 1) occupazione non sussidiata: permette di guadagnare un salario di mercato oltre al credito d'imposta.
- 2) occupazione sussidiata (periodi di prova): viene offerto per un periodo limitato un sussidio salariale a datori di lavoro privati al fine di compensare i costi aggiuntivi che comporta l'integrazione di un dipendente inesperto nell'ambiente di lavoro.
- 3) lavori socialmente utili: Se una persona non riesce a trovare impiego nel settore privato, l'opzione successiva consiste nel lavorare in cambio di prestazioni assistenziali, in un ente pubblico o in un'organizzazione non governativa che presti servizi di pubblica utilità. Il sussidio di lavoro (pari a 673 dollari al mese) viene ridotto di un ammontare pari al salario orario minimo per ogni ora di lavoro perduto dall'assistito.
- 4) Lavori transitori: Per chi non è in grado di svolgere un lavoro indipendente anche in un quadro di lavori socialmente



La **seconda** delle due azioni sul campo si è concretizzata in interviste e/o interazioni con interlocutori appartenenti agli ambiti politico-istituzionale e accademico volte a raccogliere informazioni e valutazioni su alcuni elementi chiave riguardanti il tema dell'integrazione pubblico-privato. Più nello specifico tali interlocuzioni sono state mirate a:

- evidenziare i punti di forza e di debolezza comuni emersi dalla lettura trasversale delle esperienze più significative identificate ed analizzate nella fase precedente o di altre esperienze a conoscenza degli intervistati;
- individuare gli “elementi chiave” capaci di consentire e di favorire l’instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato (la normativa nazionale di riferimento, la normativa regionale, il governo del sistema, la specializzazione dei soggetti coinvolti, la natura delle relazioni che intercorrono tra le diverse tipologie di operatori, ecc...);
- con riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla proposta di riforma del governo³⁰ (in particolare per la parte sui servizi per l’impiego), ottenere una valutazione dell’impatto di tali sviluppi sulla collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, in particolare in riferimento ai seguenti elementi della riforma:
 - la definizione di livelli essenziali di servizio omogenei e di standard nazionali di riferimento;
 - la possibilità di esternalizzare i servizi dal “pubblico” ad agenzie private;
 - la realizzazione di un sistema informativo unico;
 - la creazione di un’Agenzia nazionale (non citata nelle ultime versioni dell’articolato);
 - l’inserimento di un sistema di premialità e sanzioni per erogatori e destinatari dei servizi, per garantire efficienza dei servizi e comportamenti virtuosi dei destinatari

Tra metà aprile e metà luglio 2012 sono stati intervistati (nel quadro della prima e della seconda azione sul campo) dieci testimoni privilegiati, tra i quali quattro funzionari regionali/provinciali responsabili di iniziative significative di collaborazioni tra il settore pubblico e il privato per l’inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro, generalmente di soggetti svantaggiati; tre referenti di Agenzie per il lavoro coinvolti in progetti di reinserimento lavorativo nell’ambito di collaborazioni con il soggetto pubblico; e tre esponenti dell’ambito politico-istituzionale e scientifico. Lo schema successivo sintetizza il quadro dei testimoni privilegiati coinvolti.

utili, ad esempio per handicap lievi o abuso di stupefacenti, sono disponibili posti di lavori transitori. Lavoro, formazione professionale, cura e disintossicazione. Il sussidio è pari a 628 dollari al mese per un massimo di 28 ore di attività e ulteriori dodici ore di istruzioni e formazione.

³⁰ Nel corso della ricerca si è utilizzata come riferimento in una prima fase la proposta del testo di legge e in una seconda fase il testo di legge definitivo.





3.3. SINTESI DELLE INTERVISTE: ESPERIENZE, CRITICITÀ E PROPOSTE PER IL MIGLIORAMENTO DELLA COLLABORAZIONE TRA PUBBLICO E PRIVATO

Principali elementi delle esperienze segnalate.

Le esperienze presentate sono di sicuro interesse e presentano diversi spunti di riflessione³¹. Tra gli elementi principali delle esperienze indicate nelle interviste, se ne evidenziano alcuni particolarmente significativi per l'impatto che hanno in riferimento alla collaborazione tra il pubblico e il privato.

I target. Il segmento di lavoratori oggetto privilegiato della collaborazione pubblico-privato è l'area dello svantaggio. Più nello specifico, si tratta di soggetti che rientrano nell'articolo 13 del D.lgs. 276/2003³², sia percettori che non percettori di indennità (target per il progetto attuato dalla Provincia di Verona, Regione Veneto) o di soggetti svantaggiati come definiti nei regolamenti europei (target per il progetto attuato dalla Provincia di Firenze). Non mancano tuttavia esperienze rivolte all'inserimento e/o reinserimento lavorativo di altre tipologie di lavoratori, quali gli iscritti nelle liste di mobilità e i disoccupati con immediata disponibilità all'inserimento lavorativo

³¹ Le informazioni di dettaglio relative alle interviste condotte sono disponibili in allegato.

³² Art. 13: Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato. 1. Al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di workfare, alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro e' consentito:

a) operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'articolo 23, ma solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore, da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi;

b) determinare altresì, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale.



(Ricolloca-MI della Provincia di Milano).

Il territorio di riferimento è generalmente quello provinciale. Anche le ApL che agiscono sull'intero territorio nazionale sono coinvolte nei progetti di collaborazione con gli operatori pubblici generalmente dal livello provinciale, cioè il livello che governa i CPI. Nella Regione Veneto, tuttavia, la collaborazione tra gli operatori pubblici e privati è governata direttamente, in modalità *top-down*, anche a livello regionale tramite l'agenzia Veneto Lavoro che gestisce direttamente le assegnazioni dei lavoratori agli enti presenti nel territorio.

Presidio/governance: nelle esperienze indicate le attività di indirizzo, coordinamento e monitoraggio sono svolte dal soggetto pubblico, di livello provinciale e/o regionale, che si concepisce come la centro del sistema e che esercita tali attività più o meno intensamente, utilizzando diverse modalità attuative. La partecipazione dei soggetti privati è generalmente attuata nell'ambito dei tavoli di coordinamento.

Risorse economiche: le risorse principali sono provenienti da fondi pubblici dedicati, quali le risorse del Fondo Sociale Europeo e i fondi propri per la programmazione e gli interventi di politiche attive del lavoro. In alcuni casi tali fondi sono integrati da risorse messe a disposizione dai privati (nel caso della provincia di Firenze, ad esempio, la metà delle risorse necessarie per l'attuazione del progetto analizzato è in carico alle ApL). I privati intervengono finanziariamente nei progetti analizzati (vedi anche l'esperienza di Obiettivo Lavoro in provincia di Lodi, l'esperienza della Agenzia Sociale in provincia di Verona) ritenendo tale partecipazione un investimento mirato ad un ampliamento del proprio mercato di riferimento (sia in termini di *target* serviti che in termini di tipologia di servizio erogato). Nel caso della Provincia di Verona, dopo una prima fase interamente finanziata con fondi provinciali, è stata coinvolta la Fondazione CariVerona.

Non vi è un assetto univoco riguardo alla **specializzazione** degli operatori pubblici o privati in riferimento ai servizi erogati e ai *target*. La situazione è piuttosto variegata tra i progetti analizzati. In alcuni casi il successo dell'iniziativa è fatto risalire proprio alla presenza di una specializzazione marcata tra gli operatori (ad esempio, nell'esperienza della Provincia di Verona e in quella di Obiettivo Lavoro), mentre in altre esperienze gli stessi servizi possono essere forniti sia dal soggetto pubblico che dal privato (come ad esempio nell'esperienza della Provincia di Milano, nella quale entrambi l'Agenzia provinciale per la formazione, l'orientamento e il lavoro, AFOL, che le ApL hanno fornito servizi sia di formazione che di accompagnamento al lavoro, a seconda delle necessità del lavoratore preso in carico). Tuttavia, tra i servizi prevalentemente (ma non esclusivamente) erogati dal pubblico vi sono la prima accoglienza, gli adempimenti amministrativi (DLL, DID, ...), un primo screening/pre-selezione, il caricamento sulle banche dati on-line, spesso il bilancio di competenze. Tra i servizi prevalentemente erogati dal privato rientrano la formazione (che tuttavia è direttamente fornita, ad esempio dalle AFOL della Provincia di Milano), l'orientamento, l'accompagnamento al lavoro, il *matching*, e l'*outplacement*.

I fattori che ostacolano o favoriscono la collaborazione.

Come detto, a tutti gli intervistati (sia agli operatori del pubblico e del privato, sia agli interlocutori dell'ambito politico-istituzionale e scientifico) è stato chiesto di evidenziare i **fattori che ostacolano o favoriscono** la collaborazione.

C'è convergenza sull'esigenza che vi debba essere una **governance del sistema**, con una maggiore centralità/coordinamento, poiché l'attuale frammentazione a vari livelli territoriali delle diverse funzioni (decisione delle politiche, determinazione delle risorse, definizione delle regole, modalità di attuazione, ecc...) è un ostacolo evidente alla stabilità del sistema e rende difficile un suo consolidamento e lo svilupparsi di collaborazioni stabili, efficienti ed efficaci. Vi è anche una condivisione sul fatto che la *governance* debba essere affidata ad un soggetto pubblico che però deve esercitare adeguatamente questo compito.



Normativa esistente.³³ Gli interlocutori generalmente rilevano una certo grado di indeterminatezza e di non chiarezza nella normativa esistente, che, in riferimento ad alcuni elementi, quali l'accreditamento, ad esempio, oppure l'ampliamento ai diversi attori del mercato del lavoro della possibilità di realizzare l'intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro, non è mai stata attuata fino in fondo.

Molti interlocutori infatti rilavano come la normativa esistente risulti più un ostacolo che un incentivo alla collaborazione. Le norme pertanto devono essere interpretate adeguatamente al fine di poter trovare spazi che rendano la collaborazione tra pubblico e privato conveniente per entrambi.

Sono segnalate criticità in relazione al sistema di **accreditamento esistente** che è diverso da territorio a territorio e, soprattutto, fondato sulle caratteristiche delle strutture nelle quali vengono erogati i servizi e sui processi seguiti (sulla falsariga cioè dell'accreditamento per le attività di formazione), e non, come invece dovrebbe, sulla qualità del servizio erogato, soprattutto in termini di efficacia.

Da queste considerazioni emerge quindi l'esigenza di:

- definire/migliorare una normativa quadro di livello nazionale;
- ridefinire il sistema di accreditamento in chiave sostanziale e non formale.

Contesto relazionale. In tutte le esperienze analizzate è emerso quale fattore chiave per il successo delle iniziative di collaborazione, una pregressa conoscenza tra gli operatori pubblici e gli operatori privati. La reciproca conoscenza maturata in precedenti esperienze di collaborazione, infatti, è risultata molto importante ai fini di annullare o quantomeno mitigare la diffidenza reciproca.

Anche gli interlocutori dell'ambito politico-istituzionale e scientifico identificano nella diffidenza reciproca uno dei maggiori ostacoli per lo sviluppo di collaborazioni efficaci nelle attività di inserimento e reinserimento lavorativo. Il soggetto pubblico e quello privato ritengono spesso che la propria sopravvivenza possa dipendere dal “contenimento” della presenza dell'altro soggetto.

Queste considerazioni si sono sviluppate in un contesto nazionale nel quale la diffidenza dell'opinione pubblica verso il pubblico o verso il privato è "ciclica": mentre quindici anni fa la diffidenza era soprattutto verso l'operatore privato, attualmente si è spostata verso il pubblico (ritenuto meno efficiente ed efficace).

In realtà entrambe le tipologie di operatori riescono a collocare quote di lavoratori significativamente inferiori rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei, di conseguenza è opinione condivisa (almeno a livello teorico) che vi sia la necessità in Italia di sviluppare in misura crescente i servizi al lavoro e che vi siano nel Paese sufficienti spazi per un ulteriore ampliamento delle attività per entrambi i soggetti. Emerge pertanto l'importanza di:

- poter disporre di risorse specifiche per ulteriori azioni che coinvolgano pubblico e privato (in specifici progetti);
- svolgere azioni finalizzate a sviluppare e consolidare reti territoriali.

I temi ricorrenti segnalati dagli interlocutori.

³³ Si ricorda che la maggior parte delle interviste sono state attuate prima dell'approvazione della riforma Monti-Fornero sul mercato del lavoro (L. 28 giugno 2012, n.92). Il riferimento è alle norme nazionali e regionali che regolano il mercato del lavoro.



Tra i temi ricorrenti evidenziati dagli intervistati i più significativi fanno riferimento agli elementi descritti di seguito.

Specializzazione o possibilità di offrire servizi a tutti i target: in riferimento ai target e/o ai servizi, la specializzazione è stata segnalata da alcuni interlocutori come uno dei fattori di successo della collaborazione pubblico/privato. Al contrario, altri hanno evidenziato come la specializzazione possa risultare in una limitazione delle attività erogabili dall'uno o dall'altro soggetto.

Affidamento dei servizi amministrativi al pubblico o allargamento ai privati; nell'opinione degli interlocutori coinvolti il pubblico potrebbe mantenere come propria prerogativa e focalizzarsi ulteriormente sulle procedure per il riconoscimento dello stato occupazionale³⁴ e delle indennità ad esso correlate assieme alla prima accoglienza; il privato sui servizi specialistici, a più alto valore aggiunto e quindi remunerabili dal mercato.

Da più interlocutori viene auspicata una **maggiore disponibilità da parte del privato a seguire anche i target** meno occupabili nel breve periodo. Viene infatti evidenziato come attualmente l'operatore privato attui un forte *creaming* sui soggetti da prendere in carico, focalizzandosi prevalentemente sulle persone che posseggono caratteristiche e competenze immediatamente spendibili sul mercato del lavoro. Una maggiore attenzione verso i soggetti meno spendibili potrebbe favorire una migliore collaborazione con il pubblico. Al contempo viene comunque riconosciuta la necessità per il privato di poter trovare una convenienza economica nel partecipare ai progetti finanziati dal pubblico anche per le persone svantaggiate.

Sia gli operatori che gli interlocutori dell'ambito politico-istituzionale convergono su alcuni elementi che il soggetto pubblico dovrebbe garantire per un migliore funzionamento del sistema:

- la definizione degli **obiettivi**,
- la programmazione delle **risorse**,
- la definizione delle **regole** del sistema,
- il **presidio del sistema informativo e la condivisione delle informazioni**,
- l'**identificazione dei target** (definizione e priorità, associate alle risorse)
- il **monitoraggio, la valutazione, il rating degli operatori**.

3.4. APPROFONDIMENTI SU ELEMENTI TECNICI DI PARTICOLARE RILEVANZA: INDICAZIONI OPERATIVE

Una criticità particolarmente rilevante: la gestione delle informazioni.

Una criticità particolarmente problematica è rappresentata dalla gestione delle informazioni. Dalle interviste emergono diversi elementi, considerazioni e indicazioni operative in riferimento a tale problematica.

- Le indicazioni del D.lgs 276/03 in relazione alla distribuzione delle informazioni non hanno

³⁴ Si ricorda peraltro che a partire dal 1 gennaio 2012, in considerazione dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di certificazioni introdotte dall'articolo 15, legge 12 novembre 2011, n. 183, è possibile autocertificare il requisito di disoccupazione/inoccupazione, mediante dichiarazione resa dal lavoratore ai sensi dell'articolo 46, D.P.R. 445/2000.



prodotto un livello di condivisione delle informazioni soddisfacente (per gran parte degli operatori);

- prevale una situazione di forte frammentarietà delle informazioni sulle candidature e le disponibilità al lavoro e sulle opportunità, solo in parte superata dai sistemi di interoperabilità per la condivisione dei dati e dalla volontà di collaborazione tra gli attori del mercato del lavoro;
- la realizzazione della banca dati dei percettori di ammortizzatori sociali e le relative modalità di distribuzione delle informazioni sui soggetti registrati può essere considerata un punto di riferimento interessante;
- da questo punto di è importante rendere effettiva la regola per cui la fruizione dell'ASPI sia connessa all'obbligo di diffusione dell'informazione sui soggetti beneficiari di politiche passive;
- il legame sistematico, presumibilmente centralizzato, tra le banche dati dei percettori di ammortizzatori e dei candidati disoccupati e inoccupati col sistema delle Comunicazioni Obbligatorie (per il lavoro dipendente e a progetto) e il Registro Imprese (per l'autoimprenditorialità in forma autonoma o societaria) dovrebbe completare il quadro informativo necessario per un buon funzionamento del sistema

Elementi connessi alla definizione dei LEP

La definizione dei servizi (minimi) comporta la valutazione di alcuni aspetti:

- la condivisione, a livello nazionale, della definizione dei servizi e degli standard di servizio in modo che sia noto il significato e il contenuto di ogni servizio (lessico comune su tutto il territorio nazionale) e sia stabilito il **costo standard**;
- l'indicazione dei servizi minimi essenziali di cui tutti i cittadini hanno diritto in qualsiasi territorio;
- le modalità con cui e le Regioni si organizzano per garantire i servizi minimi essenziali (con i servizi pubblici o privati o un'integrazione dei due) è affidata a queste ultime.

I requisiti di un sistema di valutazione

Da parte di tutti gli interlocutori emerge la necessità e l'urgenza di poter disporre di un sistema adeguato di valutazione delle politiche e delle modalità attuative delle politiche di inserimento e/o reinserimento lavorato rito. Tale sistema di valutazione dovrà essere basato sui seguenti criteri e principi.

1. Definire con chiarezza **gli obiettivi**, che possono (devono variare) in funzione del bisogno e delle specificità dei target (flessibilità degli strumenti di policy).
2. Avere la capacità di misurare il **risultato da raggiungere, spostando l'attenzione dalla (attuale) valutazione del processo al raggiungimento del risultato**. Il risultato deve variare in funzione degli obiettivi e dei bisogni e delle specificità dei target destinatari della policy, e quindi anche i criteri ed il giudizio valutativo conseguenti.
3. Sviluppare strumenti di valutazione **della qualità dei servizi erogati**: nel confermare gli standard minimi di servizio serve maturare capacità di superare (l'attuale?) adozione di strumenti di *customer satisfaction* ed invece promuovere (non sull'universo dei servizi erogati) *survey* sulla reale capacità dei servizi di rispondere al bisogno e di contribuire al raggiungimento del target.



4. Dare **stabilità e periodicità all'esercizio valutativo**, ed anche alle *policy* di intervento, così da poter valorizzare i risultati del processo valutativo e da integrarli nel progressivo affinamento delle *policy*.
5. Introdurre **un sistema di incentivi** (*riconoscimento a risultato, premialità, etc*) e **sanzioni**, sensibile ai risultati del processo valutativo e determinante per l'operatività nel sistema (*legame con l'accreditamento o comunque con l'accesso alle risorse pubbliche*).
6. Rendere **pubblici i risultati del processo valutativo**, così da supportare il processo di scelta dei destinatari.

4. CONCLUSIONI

4.1. Struttura delle conclusioni

In questa sezione conclusiva del lavoro verranno evidenziati gli elementi di sintesi per la progettazione di un nuovo modello di relazioni pubblico/privato nel Paese secondo la seguente scansione:

- | | |
|----|--|
| a) | Quadro di riferimento |
| b) | I principi generali |
| c) | L'attuazione a livello nazionale e regionale |

4.2. Sintesi delle esperienze internazionali

Quanto alle esperienze internazionali descritte sopra, sono emersi i seguenti elementi interessanti per l'esperienza italiana e per lo scopo della presente ricerca:

- **Governance al pubblico e gestione al privato** (casi dell'Australia, del Wisconsin, del Regno Unito, dell'Olanda e della Svezia). La struttura pubblica riorganizzata secondo logiche di integrazione delle politiche esercita funzioni di raccordo, di conoscenza e di valutazione lasciando poi ai privati la gestione dei programmi e degli interventi.
- **Finanziamento della domanda** (caso del Wisconsin e della politica del governatore Tommy Thompson, della Regione Lombardia e della Germania, che pure presenta una forte connotazione di tipo pubblicistico ma anche fortemente decentrata)
- **Qualificazione degli enti privati** (caso dell'Australia, caso dell'Olanda): in Australia sono state eseguite quattro gare d'appalto che hanno portato a quattro tornate contrattuali denominate ESC (1, 2, 3, 4) finalizzate allo snellimento del numero di enti coinvolti. Il risultato è significativo: da 1000 unità si è passati a 100. Nel caso dell'Olanda, nella fattispecie il SUWI, il governo centrale lascia ampi spazi alla gestione autonoma. Stabilisce la politica e i parametri generali ma non è direttamente coinvolto nell'amministrazione. Il legame con la struttura centrale è diretto perché gli enti locali sono responsabili per la reintegrazione di coloro che fanno domanda.
- **Servizi di intermediazione del lavoro** (caso dell'Olanda). Nel caso dell'Olanda un numero



di compiti nell'area dei "servizi base" (che erano prima coperti da PES centralmente organizzate, da UVI e dalle municipalizzate) sono divenute responsabilità della Organizzazione per il Lavoro e per il Reddito (CWI), che gestisce un'ampia rete nazionale di 131 Centri per il Lavoro e per il Reddito nelle municipalizzate.

- **Tipologie di occupazione** (caso del Wisconsin). Nel caso del Wisconsin esistono quattro livelli: occupazione non sussidiata (permette di guadagnare un salario di mercato oltre al credito d'imposto), occupazione sussidiata (Wisconsin Works può offrire per un periodo limitato un sussidio salariale a datori di lavoro privati al fine di compensare i costi aggiuntivi che comporta l'integrazione di un dipendente inesperto nell'ambiente di lavoro), lavori socialmente utili (Se una persona non riesce a trovare impiego nel settore privato, l'opzione successiva consiste nel lavorare in cambio di prestazioni assistenziali, in un ente pubblico o in un'organizzazione non governativa che presti servizi di pubblica utilità. Il sussidio di lavoro (pari a 673 dollari al mese) viene ridotto di un ammontare pari al salario orario minimo per ogni ora di lavoro perduto dall'assistito), lavori transitori (Per chi non è in grado di svolgere un lavoro indipendente anche in un quadro di lavori socialmente utili, ad esempio per handicap lievi o abuso di stupefacenti, sono disponibili posti di lavori transitori. Lavoro, formazione professionale, cura e disintossicazione. Il sussidio è pari a 628 dollari al mese per un massimo di 28 ore di attività e ulteriori dodici ore di istruzioni e formazione).

4.3. Il sistema italiano nel suo complesso: le criticità

A quanto emerso in sede internazionale vanno affiancati, quasi in parallelo, gli elementi di criticità riscontrati sia in sede di analisi delle scelte regionali sia tramite le interviste:

- Mancanza di una **regia pubblica nazionale** che dia le linee di indirizzo che facciano da riferimento alle attuazioni a livello regionale (vi è la necessità di un modello TIPO a livello nazionale che le singole regioni adottano e eventualmente adattano).
- Non è chiaro chi **qualifica l'offerta** visto che l'autorizzazione a livello nazionale è un semplice "semaforo verde" in presenza di requisiti di **affidabilità** mentre l'accreditamento regionale è anch'esso fondato su requisiti di struttura e di qualità di processi e non sulla qualità del servizio reso (**efficacia**).
- Al di là di alcune esperienze positive rilevate, a livello di sistema non esistono **criteri di segmentazione del target**, per poter indirizzare ciascun target verso il servizio/operatore specializzato (efficienza).
- Mancano adeguate **informazioni sui flussi** (quantità e caratteristiche degli utenti, effettivi e potenziali, dei servizi).
- A livello di sistema, vi è una **carenza strutturale nel pubblico** in particolare riguardo alle competenze in riferimento alla funzione di selezione/filtro e re-indirizzamento verso un percorso mirato.

I principi per una riforma del sistema nazionale e dei sistemi regionali

Rilevazione delle caratteristiche salienti dei modelli internazionali e regionali, analisi del sistema italiano nel suo complesso e delle sue criticità, hanno portato ad una prima individuazione di quei fattori che potranno essere il punto di riferimento per l'innovazione delle politiche del lavoro,



innovazione che – tra l’altro – non pare essere all’ordine del giorno dell’agenda politica, tutta concentrata sulla riforme delle politiche passive (e del mercato del lavoro in generale) ma lontana da una vision integrata e di lungo periodo.

Per una visione di lungo periodo, si ritengono importanti i seguenti principi, sintetizzabili in tre categorie: governance, qualificazione dell’offerta, qualificazione della domanda.

- **Finanziamento della domanda e non solo dell’offerta:** la domanda deve orientare i servizi; le risorse ottenute dallo Stato attraverso la fiscalità devono essere destinate al welfare per interventi di promozione e sostegno; si deve intervenire con misure legislative (apertura del mercato dei servizi) e amministrative (accreditamento istituzionale e di eccellenza) per assicurare la pluralità dei soggetti di offerta di vari servizi e scongiurare i rischi della formazione di posizioni di rendita o monopolio e di consentire una libera scelta ai cittadini, in tal modo si legittima la corresponsabilizzazione al pagamento da parte dei beneficiari.
- **Governance al pubblico e gestione a chi porta risultati:** Urgente ridefinire assicurando un forte governo delle politiche in capo all’ente pubblico, Stato e Regioni, qualificando la rete territoriale dell’offerta rendendo trasparenti i risultati dei singoli operatori. Ai centri per l’impiego spetti la selezione dei beneficiari, alle agenzie private l’erogazione dei servizi. il modello misto nel nostro Paese non funziona, meglio puntare a una separazione di funzioni e compiti e successivamente valutare i risultati. (da “Australia” a “Wisconsin”).
- **Premialità ad obiettivi ottenuti:** Un incentivo al risultato ha il pregio di selezionare e di essere immediatamente misurabile in termini di premialità per i risultati effettivamente conseguiti, inserimento e reinserimento del lavoratore. Una misura ipotizzabile è quella di dare un punteggio ai risultati migliori garantendo loro una posizione migliore nelle gare d’appalto che devono tenersi a cadenza triennale.
- **Qualificazione degli enti privati coinvolti:** L’accreditamento istituzionale è insufficiente, occorre trasformare il sistema dall’accreditamento istituzionale a quello di eccellenza, promuovendo e qualificando solo gli enti che mostrano risultati sul campo. (da “Olanda”, modello SUWI). Occorre studiare l’ipotesi di gare d’appalto per gli enti privati da coinvolgere (da “Australia”).
- **Centralizzazione degli approcci di fondo e delocalizzazione delle scelte specifiche:** lo Stato deve definire un protocollo comune, concordato con le regioni in sede di conferenza unificata, e a livello territoriale devono essere definiti i target cui rivolgersi e le scelte attuative, potendo contare su un sistema regolatorio comune.



5. APPENDICE: INTERVISTE

5.1. PROVINCIA DI FIRENZE – ALESSANDRO BELISARIO

Livello tecnico/operatori del mercato del lavoro (17 aprile 2012)

Sezione 1: Informazioni sull'intervistato e sull'ente di appartenenza

Apl/istituzione	Provincia di Firenze
Nome e cognome dell'intervistato	Alessandro Belisario
Ruolo	Dirigente Direzione Politiche del Lavoro della Provincia di Firenze

Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato

Descrizione del progetto:

Il progetto è stato definito formalmente il 27 aprile 2011 data nel quale è stato sottoscritto un Protocollo di Intesa tra la Provincia di Firenze, le Organizzazioni Sindacali Territoriali CGIL, CISL, UIL e Assolavoro, per la realizzazione di un progetto integrato di politica attiva del lavoro di natura sperimentale che prevede l'integrazione operativa tra i Centri per l'impiego provinciali (CPI) e le Agenzie per il Lavoro (ApL) che aderiscono all'iniziativa, finalizzata all'accompagnamento formativo e all'inserimento occupazionale dei lavoratori. A seguito di tale sottoscrizione sono stati poi approvati i provvedimenti che hanno consentito l'avvio del progetto: a luglio 2011 è stato istituito il Comitato di Pilotaggio per il monitoraggio dell'andamento del progetto³⁵; a settembre 2011 è stato approvato l'avviso pubblico, rivolto ai cittadini, per la partecipazione al progetto³⁶; a novembre è stato approvato l'Avviso pubblico per interventi di riqualificazione professionale e inserimento lavorativo per disoccupati e inoccupati (inserito nell'Asse II – Occupabilità POR Toscana FSE Ob. 2 2007/2013), ed è stato preso il relativo impegno di spesa³⁷.

Gli interventi sono destinati a lavoratori svantaggiati³⁸ con priorità per:

1. i disoccupati per un periodo di almeno 12 dei 16 mesi precedenti all'ultima cessazione del rapporto di lavoro oppure per almeno 6 degli 8 mesi precedenti all'ultimo rapporto di lavoro nel caso di persone di meno di 25 anni;
2. disoccupati che non abbiano lavorato per almeno 24 mesi e che abbiano dovuto abbandonare

³⁵ Atto Dirigenziale n. 2804 del 19/07/2011.

³⁶ Determinazione Dirigenziale n. 1609 del 30/09/2011.

³⁷ Determinazione Dirigenziale n. 2167 del 30/11/2011.

³⁸ Secondo la definizione adottata dall'art.2, comma 1, lett. K) del D.lgs 276/2003, ovvero qualsiasi persona che appartenga a una categoria che abbia difficoltà a entrare senza assistenza nel mercato del lavoro, ai sensi dell'art. 2 lett. F) del Regolamento CE n. 2204/2002, nonché ai sensi dell'art. 4, comma 1 della legge n. 381/1991, nonché ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. B) del D.lgs 276/2003, alla luce della circolare del MLPS n. 41 del 22 ottobre 2004.



l'attività lavorativa per difficoltà di conciliazione di vita e lavoro dovute a maternità, cura di figli in età prescolare o di familiari non autosufficienti;

3. lavoratori disoccupati che abbiano compiuto 50 anni;
4. giovani di età compresa tra 25 a 29 anni compiuti, diplomati o laureati, inoccupati o disoccupati per almeno 6 degli 8 mesi precedenti all'ultimo rapporto di lavoro.

La persona si rivolge agli operatori dei CPI che selezionano (in base ai criteri sopra elencati) coloro che possono partecipare al progetto. Queste persone firmano il Patto di servizio. Tra le diverse clausole con la sottoscrizione del Patto di servizio il lavoratore acconsente alla regola che se si rifiuta per tre volte una proposta di formazione o una proposta di inserimento, si esce dal percorso. Gli operatori dei CPI inseriscono i Curriculum Vitae delle persone che aderiscono al progetto nella banca dati della Provincia, le ApL possono visualizzare i profili e contattare direttamente le persone per proporre un eventuale percorso di formazione propedeutico all'inserimento lavorativo. Il contatto, che può essere effettuato anche da parte di più ApL, viene registrato nella banca dati. In caso di avviamento di un percorso formativo finalizzato all'inserimento occupazionale, l'ApL che lo ha attivato lo registra nella banca dati e al termine del percorso la stessa ApL acquisisce una "esclusiva" temporale della durata di due-tre mesi finalizzata all'attuazione di interventi finalizzati all'inserimento lavorativo. Nel caso in cui si concretizzi il percorso di accompagnamento al lavoro, l'ApL che lo realizza riceve un compenso economico proporzionale alla durata dell'inserimento e alla categoria di svantaggio cui appartiene la persona inserita.

Il compenso economico è determinato sulla base della seguente tabella:

PROFILO	2 MESI	4 MESI	8 MESI	12 MESI
1 e 4	NON PREVISTO	440 Euro	1.040 Euro	1.800 Euro
		110,00 Euro/mese	130,00 Euro/mese	150,00 Euro/mese
2	NON PREVISTO	824 Euro	1.952 Euro	3.400 Euro
		206,00 Euro/mese	244,00 Euro/mese	283,33 Euro/mese
3		294 Euro	720 Euro	2.950 Euro
		147,00 Euro/mese	180,00 Euro/mese	213,00 Euro/mese

Il Comitato di Pilotaggio, garante della trasparenza e validità del percorso operativo, è composto da rappresentanti della Provincia di Firenze (3 persone), delle Organizzazioni Sindacali (1 persona per ciascuna sigla firmataria, CGIL, CISL e UIL) e di Assolavoro (3 persone). La sperimentazione riguarda il secondo semestre 2011 e il 2012.

Hanno presentato domanda di adesione numerose ApL autorizzate a livello nazionale: Ranstad Italia, Synergie, Altro Lavoro, Gi Group, Quanta, Obiettivo Lavoro, LIFE IN, Manpower, AxL, Adecco Italia, UMANA, Humangest, Maw Men At Work.

- o **Livello territoriale di sviluppo del progetto:** Il progetto si sviluppa a livello provinciale ad esclusione del Circondario Empolese-Valdelsa.
- o **Fonti di finanziamento del progetto:** L'intervento è sostenuto al 50% con fondi propri delle ApL e al 50% con i fondi del bilancio della Provincia di Firenze per un



totale di 600mila euro. La Provincia di Firenze si avvale delle risorse del Fondo Sociale Europeo – Asse Occupabilità con €100.000 per l'annualità 2011 e 200.000 per l'annualità 2012.

- **Titolarità e forma di governo/coordinamento del progetto (pubblica vs privata, vs mista):** Al centro del sistema è la Provincia di Firenze – Settore lavoro, che, inoltre, monitora in tempo reale l'andamento del progetto.

Tipologia di progetto/attività (condivisione informazioni, integrazione servizi, realizzazione reti, esigenze specifiche territoriali ...)

Per alcune informazioni si veda il paragrafo precedente sulla descrizione del progetto. Le informazioni sono state condivise e si è operata una suddivisione dei servizi di tipo verticale. I servizi di preselezione sono stati svolti dai CPI i servizi di formazione, orientamento e accompagnamento al lavoro sono erogati dalla ApL; il progetto inoltre risponde a esigenze specifiche territoriali, in riferimento ai destinatari del progetto.

Forma della collaborazione (accordi/convenzioni, contenuto e tempi degli stessi)

L'accordo principale è il Protocollo di Intesa sottoscritto da Provincia di Firenze, Organizzazioni Sindacali Territoriali CGIL, CISL, UIL e Assolavoro. Le singole ApL possono aderire inoltrando ai CPI domanda di adesione al progetto.

Tipo di partnership e rete, integrazione verticale o orizzontale dei servizi

Collaborazione tra CPI e ApL secondo la modalità sopra descritta.

Obiettivi raggiunti

Alla data dell'intervista, avvenuta il 17 aprile del 2012, risultano effettuate circa 1.900 valutazioni dei profili, 700 contatti, 400 colloqui, 37 persone avviate a percorsi e 17 assunzioni. Tale risultato è ritenuto molto buono considerando le caratteristiche del sistema produttivo della provincia, che è composto quasi totalmente da piccole e micro imprese, e il momento economico di crisi che stiamo attraversando.

Punti di forza: la riuscita collaborazione tra CPI e ApL.

Punti di debolezza: sono esterni al modello e sono rappresentati, come già detto, dalle caratteristiche del sistema produttivo della provincia, dal momento di particolare crisi economica che sta attraversando tutto il Paese e dal fatto che le persone coinvolte appartengono a segmenti particolarmente deboli del mercato del lavoro, considerati "incollocabili" (i segmenti tipici che si rivolgono ai CPI).

Sezione 3: gli elementi chiave della collaborazione (fattori che hanno consentito/favorito l'instaurarsi della collaborazione, elementi che ne hanno determinato il successo)

Contesto relazionale nel quale si inserisce l'esperienza

L'esistenza di relazioni pre-esistenti e, quindi, di un rapporto fiduciario, in particolare con GI Group, è stato uno dei fattori chiave che hanno consentito la nascita della collaborazione tra CPI e ApL. A questo proposito è importante sottolineare che i lavoratori che erano stati coinvolti dalla Provincia di Firenze in lavori socialmente utili, alla fine di quell'esperienza sono stati affidati (a seguito di un bando) a GI Group per un percorso di orientamento e di



formazione specifica della durata di un anno. Questo intervento, iniziato nell'agosto del 2011 e che terminerà a luglio 2012, ha visto il coinvolgimento di 30 persone delle quali 13 sono già state assunte.

In generale si segnala che i rapporti tra CPI e ApL sono problematici perché le ApL sono viste dagli operatori dei CPI come dei concorrenti. Per mitigare questo problema è stato programmato (ma non ancora svolto) un momento di lavoro comune tra operatori dei CPI e delle ApL.

Normativa di riferimento nazionale e regionale

E' stato necessario lavorare in modalità sperimentale, interpretando adeguatamente le norme esistenti che a volte sono poco chiare o frammentarie.

Forma di governo e coordinamento sperimentato e rilevanza per il successo dell'esperienza

La collaborazione è stata attivata tramite la sottoscrizione del Protocollo di Intesa, necessario per consentire la collaborazione. Il Comitato di Pilotaggio, il punto di integrazione tra CPI e ApL, si riunisce periodicamente, analizza l'andamento del progetto e fornisce le indicazioni per apportare gli aggiustamenti necessari.

Trasferibilità dell'esperienza:

L'esperienza è trasferibile; anzi l'applicazione in provincia di Firenze è l'esito di un trasferimento di buone pratiche stata trasferita dalla Provincia di Torino alla Provincia di Firenze.

Sezione 4: ritiene che la sua esperienza sia replicabile nel caso venisse approvata la bozza di riforma presentata dal Governo sulla parte riguardante le politiche attive e i servizi per l'impiego?

In particolare ritiene che ne sarebbe favorita o osteggiata, in particolare rispetto a quanto previsto per³⁹:

- *la definizione di livelli essenziali di servizio omogenei e di standard nazionali di riferimento,*
- *la possibilità di esternalizzare i servizi ad agenzie private,*
- *la realizzazione di un sistema informativo unico,*
- *la creazione di un'Agenzia nazionale,*
- *l'inserimento di un sistema di premialità e sanzioni per erogatori e destinatari dei servizi, per garantire efficienza dei servizi e comportamenti virtuosi dei destinatari.*

Non essendo disponibile un testo definitivo del disegno di legge di riforma del mercato del lavoro non è al momento possibile pronunciarsi sugli effetti che tale riforma avrà, in particolare sul rapporto tra il pubblico e il privato. E' certo che se si andrà verso un servizio universale, e sarà approvato il termine dei 12 mesi entro i quali la persona che si rivolge al CPI dovrà avere una risposta, bisognerà creare un sistema "alla francese", che dovrà avere a disposizione risorse adeguate.

³⁹ Si ricorda che l'intervista si è svolta il 17 Aprile 2012; i riferimenti di quel momento sono stati il documento sulle linee guida della riforma e la bozza di disegno di legge del 5 aprile 2012.



5.2. PROVINCIA DI VERONA – LUIGI OLIVERI

Livello tecnico/operatori del mercato del lavoro (14 aprile 2012)

Sezione 1: Informazioni sull'intervistato e sull'ente di appartenenza

APL/ISTITUZIONE	Provincia di Verona
NOME E COGNOME DELL'INTERVISTATO	Luigi Oliveri
RUOLO	Dirigente Coordinatore dell'Area Funzionale Servizi alla Persona e alla Comunità della Provincia di Verona

Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato

Descrizione del progetto

Premesse: l'Agenzia Sociale Lavoro&Società, società consortile non a scopo di lucro (ai sensi dell'art. 13 del D.lgs 276/2003) viene costituita nel 2006 da due Centri di formazione professionale (l'Istituto A. Provolo e il Centro Polifunzionale Don Calabria), dalla Compagnia delle Opere di Verona e dal Centro di Solidarietà di Verona, enti che operano da tempo nel campo delle politiche attive per il lavoro nell'ambito di progetti FSE, allo scopo di realizzare attività in favore dell'inserimento o reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, anche in convenzione con soggetti pubblici e privati autorizzati e accreditati ai sensi del D.lgs 276/2003. L'istituzione dell'Agenzia Sociale avviene quindi prima dell'emanazione della Legge Regionale sull'accreditamento. Tale legge viene infatti approvata nel 2009 (LR 3/2009)⁴⁰, ma rimane incompiuta in quanto l'art. 25 (specifico sull'accreditamento regionale) rimanda a ulteriori decreti che non sono stati emanati. Sempre nel 2009 alcune Agenzie per il Lavoro (ApL) tra le quali Umara, GI Group, Obiettivo Lavoro, stipulano una convenzione con Lavoro&Società in forza della quale si avvalgono dell'Agenzia Sociale per l'erogazione dei servizi di tutoraggio propedeutici all'inserimento/reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. E' sulla base di questa convenzione che l'Agenzia Sociale, in quanto referente di ApL autorizzate a livello nazionale, può diventare attiva, anche in assenza di un sistema di accreditamento regionale. L'Agenzia Sociale è una società consortile non a scopo di lucro, aperta alla partecipazione di tutti gli *stakeholder* che ne facciano domanda⁴¹.

Nell'aprile del 2009 viene approvato il progetto provinciale di accompagnamento al lavoro per categorie di lavoratori svantaggiati (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera k) del D.lgs 276/2003)⁴², tramite la valorizzazione dell'Agenzia Sociale. Nello stesso anno vengono promulgate le leggi nazionali e regionali "anti-crisi" per l'ampliamento degli ammortizzatori sociali a più categorie di lavoratori, pertanto la Provincia decide di focalizzare il proprio progetto in favore dei lavoratori

⁴⁰ Legge Regionale 13 marzo 2009, n. 3, Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro.

⁴¹ Attualmente fanno parte della compagine sociale di Lavoro & Società i seguenti enti: Istituto A. Provolo, Istituto Don Calabria, Compagnia delle Opere, Cedis (Centro di Solidarietà), Coop Energie Sociali, Coop Promolavoro, Azienda Servizi Formazione in Europa, Medialabor S.r.l.

⁴² Art. 2 comma 1, lettera k) del Dlgs 276/2003: "lavoratore svantaggiato": qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381.



svantaggiati non percettori di indennità e sussidi (rif. art. 13, comma 1, lettera a) del D.lgs 276/2003).

- **Livello territoriale di sviluppo del progetto:** il progetto si sviluppa a livello provinciale. Le province limitrofe non sono coinvolte. L'intervistato riporta che i Comuni non sono coinvolti. Ndr: la convenzione stipulata tra la Provincia di Verona e l'Agenzia Sociale Lavoro&Società (approvata con delibera provinciale n. 134 del 3/06/2010) cita: "la convenzione è finalizzata al perseguimento dei seguenti scopi (...) allargare la rete dei punti di erogazione del servizio di accompagnamento al lavoro avvalendosi delle convenzioni con i Comuni del territorio". Inoltre, dal sito di Lavoro&Società emerge che sportelli sono attivi presso i comuni di Legnago e Valeggio e presso gli Informagiovani di Peschiera del Garda e Villafranca.
- **Fonti di finanziamento del progetto:** nella prima fase (2009) il progetto di inserimento e reinserimento lavorativo è stato finanziato dalla Provincia di Verona, per un importo pari a circa 450.000 euro, con una durata sperimentale di due anni e con l'obiettivo di sostenere circa 160 lavoratori svantaggiati. Nella seconda fase (2010-2011) il progetto è finanziato dalla Fondazione CariVerona che ha stanziato circa 2 milioni di euro, con l'obiettivo di sostenere circa 400 lavoratori.

Per quanto riguarda l'Agenzia Sociale Lavoro&Società: "la Provincia di Verona decide annualmente, in base alle proprie disponibilità di bilancio, come concorrere al finanziamento del funzionamento dell'Agenzia Sociale, attraverso gli atti di programmazione e attuativi"⁴³. Per il progetto 2009, il contributo al funzionamento è erogato come rimborso dei servizi effettivamente erogati dall'Agenzia Sociale ai lavoratori presi in carico, al costo orario di €30/ora per un minimo di 330 e un massimo di 665 euro per ogni lavoratore assistito. Con la convenzione n. 134/2010, l'Amministrazione Provinciale di Verona contribuisce alle spese di funzionamento impegnando la somma di € 30.800 a valere sul bilancio 2010; assumendo con ulteriori provvedimenti eventuali altre spese di sostegno al funzionamento, nei limiti dei partenariati attivati nell'ambito dei progetti finanziati dal FSE e dalla Fondazione CariVerona.

- **Titolarità e forma di governo/coordinamento del progetto (pubblica o privata o mista):** il coordinamento generale dei progetti di inserimento/reinserimento lavorativo è in capo alla Provincia; la "rete formale del raccordo pubblico-privato" è in capo a Lavoro&Società. E' mantenuto in capo all'Amministrazione Provinciale, quale ente specificatamente competente alla gestione dei servizi per l'impiego, il ruolo di indirizzo, programmazione e coordinamento delle iniziative, sia nella fase progettuale che in quella esecutiva⁴⁴.

Tipologia di progetto/attività (condivisione informazioni, integrazione servizi, realizzazione reti, esigenze specifiche territoriali ...).

Il progetto che ha preso avvio nell'aprile del 2009 è finalizzato all'accompagnamento al lavoro delle categorie di lavoratori svantaggiati ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera k) del Dlgs 276/2003 e più in particolare dei lavoratori non percettori di indennità o sussidi (rif.: art. 13, comma 1, lettera a) del

⁴³ Deliberazione di Giunta provinciale n. 29 del 15 aprile 2009.

⁴⁴ Dalla presentazione e dalla documentazione predisposta in occasione del convegno PARES: "Con Delibera N. 134 del giugno 2010 la Provincia affida all'Agenzia Sociale Lavoro & Società un ruolo strategico come punto di animazione e coordinamento operativo della rete territoriale; con questa decisione si definisce una formalizzazione della rete con la costituzione di un soggetto giuridico stabile; l'Agenzia Sociale perciò è il soggetto giuridico di rappresentanza della rete dei servizi per il lavoro e deve sostenere in modo sistematico e non estemporaneo il *network* sul piano operativo".



D.lgs. 276/2003). Questi lavoratori, che sono individuati dagli uffici provinciali per l'impiego, sottoscrivono un piano individuale personalizzato, e viene loro attribuita una "dote" di 2.000 euro per beneficiare di 4 mesi di tutoraggio intensivo: 1.000 euro sono destinati ad attività di formazione e 1.000 euro sono destinati al sostegno del reddito del lavoratore. Al fine di incentivare la partecipazione all'intero periodo del progetto, i mille euro di borsa lavoro sono erogati in questo modo: 200 euro per ciascuno dei primi tre mesi e 400 euro il quarto mese del progetto. Queste somme sono erogate al lavoratore dall'INPS (con la quale è stata stipulata una convenzione). All'Agenzia Sociale viene riconosciuto un importo pari a 665 euro al massimo per ogni persona assistita, come contributo della Provincia ai costi di gestione dell'Agenzia Sociale stessa, a fronte dell'erogazione dei servizi al lavoro, al costo standard di € 30/ora. L'Agenzia Sociale è incaricata anche della gestione e rendicontazione della dote di 2.000 euro.

La tabella che segue riporta i servizi erogati dall'Agenzia Sociale, le ore previste per ciascun servizio, il costo orario:

	Are attività agenzia sociale		Costo orario attività		
	con impegno dell'utente	Esclusiva pertinenza dell'agenzia	Costi puri	orari	Costo complessivo attività
azione di accompagnamento per singolo utente					
1 Colloquio di accoglienza *	1			30	30
2 Colloquio di orientamento *	2			30	60
3 Orientamento di gruppo	4				35
4 Bilancio di competenze	2			30	60
5 Ricerca attiva di lavoro *	2			30	60
6 Contatti con l'azienda		4		30	120
7 Tirocinio (attivazione e tutoraggio) *	10				
8 Formazione (ricerca corso)	2			30	60
9 Formazione (attivazione corsi ad hoc)	30				
10 Counselling e tutoraggio*	4			30	120
11 Lavoro di rete		2		30	60
12 Conclusione intervento: proposta formale di lavoro oppure verbale di chiusura accompagnamento *	1			30	30
13 Monitoraggio intervento *		1		30	30
minimo ore previste per l'accompagnamento		20		Costo max	665
* azioni obbligatorie				costo azioni obbligatorie	330

Il sistema prevede un parziale finanziamento per l'ApL coinvolta nel progetto: nel caso in cui il lavoratore è assunto dall'ApL stessa (ai sensi dell'art. 13, comma 1 del D.lgs 276/2003) il finanziamento è costituito dal differenziale tra il costo sostenuto dall'ApL per assumere e retribuire il lavoratore⁴⁵ e la remunerazione per la missione dei lavoratori presso le aziende clienti. Questo differenziale è più elevato rispetto alla situazione standard in conseguenza delle agevolazioni di cui beneficiano i soggetti svantaggiati. Inoltre, in caso di assunzione i 1.000 euro di borsa lavoro previsti per il lavoratore sarebbero erogati all'ApL. Questo differenziale potrebbe poi essere utilizzato dalla ApL per finanziare il funzionamento dell'Agenzia Sociale e come compenso per i servizi resi. Se ciò dovesse verificarsi, il sistema potrebbe essere sostenibile anche in assenza di finanziamenti pubblici, come quelli della Provincia di Verona, o di privati come quelli della

⁴⁵ Si sottolinea che in questo caso le ApL hanno un costo ridotto; i soggetti svantaggiati non percettori di ammortizzatori sociali possono essere assunti dall'ApL derogando all'obbligo di assegnare loro un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'azienda presso la quale i lavoratori sono inviati in missione, per assunzioni non inferiori ai sei mesi; nel caso di assunzione, per un minimo di nove mesi, di soggetti svantaggiati percettori di ammortizzatori sociali, le ApL possono determinare il trattamento retributivo detrando dal compenso dovuto quanto percepito dal lavoratore a titolo di indennità di mobilità o disoccupazione. Questo ammontare determina il ricavo aggiuntivo che si aggiunge al normale differenziale tra costo di assunzione e importo della somministrazione all'azienda.



Fondazione CariVerona.

E' stata realizzata una rete pubblico-privato con una integrazione verticale nell'erogazione dei servizi: ciascuna organizzazione coinvolta eroga i servizi per i quali è specializzato, per cui l'Agenzia Sociale Lavoro&Società fornisce i servizi di orientamento al lavoro, formazione e tutoraggio mentre le ApL erogano il servizio di *matching* tra domanda e offerta di lavoro. I soggetti svantaggiati sono indirizzati all'Agenzia Sociale dai Centri per l'impiego o dalle ApL stesse, quando queste ritengono che sia necessaria una ulteriore formazione prima di poter procedere con la fase del *matching*.

Forma della collaborazione (accordi/convenzioni, contenuto e tempi degli stessi)

La convenzione più importante è quella stipulata tra la Provincia di Verona e l'Agenzia Sociale Lavoro&Società, approvata con delibera provinciale n.134 del 3/06/2010.

Nel 2009 alcune ApL (tra le quali Umana, GI Group e Manpower) hanno stipulato a loro volta una convenzione con l'Agenzia Sociale Lavoro&Società, in forza della quale affidano a quest'ultima le attività di tutoraggio e formazione.

La provincia ha stipulato una convenzione con l'INPS, in forza della quale è l'INPS che eroga ai lavoratori gli importi della borsa lavoro.

Tipo di partnership e rete, integrazione verticale o orizzontale dei servizi

Ogni soggetto della rete continua a svolgere le attività nelle quali si è specializzato: i Centri per l'Impiego si occupano dell'accoglienza e delle formalità burocratico - amministrative riguardanti lo stato di disoccupazione, identificano i lavoratori da ammettere ai progetti di tutoraggio (solo coloro che hanno effettivamente bisogno di un intervento di accompagnamento, sulla base di criteri stabiliti nella delibera 29/2009) e li indirizzano all'Agenzia Sociale per la realizzazione del progetto di accompagnamento al lavoro; Lavoro&Società svolge le attività di orientamento, formazione e tutoraggio (vedi tabella che precede); le Agenzie per il lavoro (ApL) realizzano il match tra domanda e offerta di lavoro.

Obiettivi raggiunti

Nella seconda *tranche* del progetto (2010-2011) sono stati chiusi 98 percorsi, si sono verificati solo 15 abbandoni, sono stati svolti 34 tirocini e sono state avviate al lavoro 35 persone (36% dei 98; 42% su 83). Dei 35 avviati al lavoro, 7 sono stati inseriti con un contratto a tempo determinato (3 full-time, 3 part-time e 1 apprendistato), vi sono state 6 prestazioni occasionali/contratti a chiamata, una persona è stata assunta con un contratto a tempo determinato di un anno, e sono stati stipulati 21 contratti a tempo determinato della durata di 4 mesi in media. Si tratta di risultati significativi anche considerando che le persone coinvolte nei percorsi appartengono ad una tipologia molto svantaggiata: la maggior parte di queste persone possiede la licenza media oppure una qualifica, i diplomati sono pochi; nella gran parte dei casi la professione precedente è di operai generici; il 60% di loro non è automunito (senza patente e/o senza macchina). A questo proposito si segnala che una parte delle risorse del progetto sono utilizzate per coprire i costi di trasporto di queste persone.

Punti di forza: come già detto precedentemente soprattutto la specializzazione di ciascun soggetto; in prospettiva, la sostenibilità economica del progetto.

Punti di debolezza: non ve ne sono di particolari, il sistema ha dato fino ad ora buoni risultati.

Sezione 3: gli elementi chiave della collaborazione (fattori che hanno consentito/favorito l'instaurarsi della collaborazione, elementi che ne hanno determinato il successo)

Contesto “relazionale” nel quale si inserisce l'esperienza

L'esistenza di relazioni pre-esistenti e, quindi, di un rapporto fiduciario tra i *partner*, è uno dei fattori chiave che hanno consentito la nascita dell'Agenzia Sociale e lo sviluppo del progetto di accompagnamento al lavoro dei soggetti svantaggiati. Nel corso della programmazione 2000-2006



la Regione Veneto ha partecipato a 3 progetti finanziati dal FSE (il primo nel 2000, il secondo nel 2003 e il terzo nel 2005). I soggetti partecipanti all'attuale progetto si sono conosciuti in quell'occasione. Da subito si è condiviso il principio secondo il quale il pubblico e il privato non sono in concorrenza l'uno con l'altro ma possono agire in un rapporto di collaborazione fondato sulla specializzazione (nel concreto, se una ApL contatta un CPI è perché ha una domanda di lavoro da soddisfare, è quindi utile inviare all'ApL le persone che si sono rivolte al CPI). Questa collaborazione si è consolidata nel corso del progetto del 2005, e nel corso dei successivi 1-2 anni è stato sperimentato il funzionamento dell'Agenzia Sociale.

Normativa di riferimento nazionale e regionale

E' stato necessario analizzare a fondo la normativa esistente e capire come poter sviluppare il progetto basandosi sfruttando le opportunità concesse dalle normative esistenti.

Forma di governo e coordinamento sperimentato e rilevanza per il successo dell'esperienza

Nessuna considerazione.

Specializzazione dei soggetti coinvolti nel progetto

Il progetto ha avuto successo proprio per il fatto che ogni organizzazione ha svolto le attività di propria specializzazione, come precedentemente sottolineato.

Trasferibilità dell'esperienza

L'esperienza, che è focalizzata su soggetti svantaggiati (precisamente su quelli definiti dall'art. 13 del 276/03), è certamente trasferibile ad altri contesti (territoriali e settoriali) ma occorrono alcune condizioni: è necessario sfruttare al meglio l'art. 13 della 276/2003, che ha una potenzialità enorme; vi deve essere la disponibilità da parte delle ApL ad effettuare attività con i soggetti svantaggiati e non occuparsi solo dei segmenti più occupabili; ci deve essere la disponibilità a fornire ai soggetti svantaggiati un supporto che sia superiore alla mera pre-selezione e *matching*, ci deve quindi essere un soggetto specializzato nelle attività di tutoraggio e accompagnamento al lavoro (in questo caso è stata l'Agenzia Sociale) e che le ApL possano trarre un vantaggio dalla presenza di questo soggetto; ci deve essere la disponibilità a seguire nel concreto i progetti avviati; è necessario che le Province siano disposte a dialogare con le Agenzie Sociali e le ApL.

Sezione 4: ritiene che la sua esperienza sia replicabile nel caso venisse approvata la bozza di riforma presentata dal Governo sulla parte riguardante le politiche attive e i servizi per l'impiego?

In particolare ritiene che ne sarebbe favorita o osteggiata, in particolare rispetto a quanto previsto per⁴⁶:

- *la definizione di livelli essenziali di servizio omogenei e di standard nazionali di riferimento,*
- *la possibilità di esternalizzare i servizi ad agenzie private,*
- *la realizzazione di un sistema informativo unico,*
- *la creazione di un'Agenzia nazionale,*
- *l'inserimento di un sistema di premialità e sanzioni per erogatori e destinatari dei servizi, per garantire efficienza dei servizi e comportamenti virtuosi dei destinatari.*

Il disegno di legge non avrà nessun tipo di impatto sullo svolgimento del progetto, perché ha un carattere troppo generale.

⁴⁶ Si ricorda che l'intervista si è svolta il 13 Aprile 2012; i riferimenti di quel momento sono stati il documento sulle linee guida della riforma e la bozza di disegno di legge del 5 aprile 2012.



Per quanto riguarda il fatto che i CPI debbano erogare un "servizio universale", ciò non sarà di fatto possibile considerando che attualmente i CPI dispongono di circa 10 mila dipendenti (a livello nazionale) a fronte di una platea di 3-4 milioni di disoccupati.

Per quanto riguarda l'Agenzia nazionale si ritiene che anche nel caso in cui le funzioni attualmente in capo alle Province non vengano assunte dalle Regioni, non sia opportuno creare un'ulteriore Agenzia nazionale. Eventualmente come soggetto di livello nazionale ci si potrebbe appoggiare all'INPS.

Riguardo le premialità e le sanzioni, attualmente il riconoscimento di sussidi e indennità è collegato al rilascio dello stato di disoccupazione, che però, è un provvedimento ricognitivo, ma non dice nulla circa la volontà da parte del soggetto di attivarsi per un percorso di inserimento/reinserimento lavorativo. Anche la Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) non è significativa da questo punto di vista, perché può essere sottoscritta, ma la persona potrebbe poi non essere mai convocata dal CPI per eventuali opportunità concrete di lavoro. La sottoscrizione del patto di servizio, invece, rivela l'intenzione seria di incominciare un percorso di inserimento. Dunque, le indennità e i sussidi dovrebbero essere erogati a partire dalla sottoscrizione di questo patto. Bisognerebbe quindi uscire dall'equivoco che poggia sull'ipotesi che lo stato di disoccupazione sia una concessione (nella realtà è invece un dato di fatto), dal quale deriva che la DID è l'atto cui si fa risalire la volontà di attivarsi per l'inserimento lavorativo, la *flexicurity* è a carico dell'azienda, ed è basata sul criterio dell'offerta congrua.

5.3. AFOL MILANO – AZIENDA SPECIALE DELLA PROVINCIA DI MILANO – GIUSEPPE ZINGALE

Livello tecnico/operatori del mercato del lavoro (27 aprile 2012)

Sezione 1: Informazioni sull'intervistato e sull'ente di appartenenza

APL/ISTITUZIONE	AFOL (Agenzia Formazione Orientamento Lavoro) Milano – Azienda speciale della Provincia di Milano
NOME E COGNOME DELL'INTERVISTATO	Giuseppe Zingale
RUOLO	Dirigente Settore Area Lavoro AFOL Milano



Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato

Descrizione del progetto:

Scopo del progetto Ricolloca-MI è formare e ricollocare persone provenienti dalle liste di mobilità e i disoccupati con immediata disponibilità all'inserimento lavorativo. L'identificazione delle persone da inserire nel progetto è a cura di AFOL Milano. Gli attori pubblici e privati coinvolti nell'intervento sono AFOL Milano, azienda speciale della Provincia di Milano, con un ruolo attivo nel reclutamento dei potenziali utenti, la Provincia di Milano che fornisce un contributo economico a sostegno della stabilizzazione, FormaTemp⁴⁷ e le Agenzie per il Lavoro (Adecco, Agenziapiù, e-work, Gi-Group, Kelly Services, LAVORINT, Maxwork, Metis, Oasi Lavoro, Obiettivo Lavoro, Quanta, Randstad Italia, RISORSE e UMANA) che finanziano il progetto. Le fasi del progetto sono le seguenti: realizzazione di una indagine sui fabbisogni professionali delle imprese della Provincia di Milano; individuazione, da parte di AFOL Milano, dei partecipanti al progetto; erogazione di servizi di formazione, finalizzati a ridurre il *gap* tra le competenze richieste dalle imprese e quelle possedute dai lavoratori; erogazione servizi di accompagnamento al lavoro.

AFOL Milano interviene nella fase di reclutamento e presa in carico degli utenti, nello *screening* iniziale con valutazione delle competenze e motivazioni di ingresso, nell'attivazione del *match* e nell'accompagnamento al lavoro. Le ApL aderenti al progetto erogano servizi di formazione e inserimento lavorativo. I partecipanti identificati dall'AFOL sottoscrivono un Patto di Adesione al Progetto. L'intervento, lanciato nel febbraio 2010, si è concluso nell'estate del 2011. Sono in corso le attività per l'avvio di un progetto RicollocaMI-2.

- **Livello territoriale di sviluppo del progetto:** Il progetto si sviluppa a livello provinciale.
- **Fonti di finanziamento del progetto:** L'intervento è stato sostenuto dalla Provincia di Milano con un finanziamento di 1 milione di euro; e dalla ApL aderenti per un altro milione di euro. FormaTemp ha contribuito con 20 mila euro. I fondi stanziati dalla Provincia di Milano sono stati utilizzati per la stabilizzazione del posto di lavoro (incentivi all'assunzione). I fondi provenienti dalle ApL sono stati utilizzati per finanziare la formazione (ogni corso ha un costo di 14.040 euro, che viene versata dall'ApL che prenota il corso stesso).
- **Titolarità e forma di governo/coordinamento del progetto (pubblica o privata o mista):** Il sistema è governato da AFOL Milano.

Tipologia di progetto/attività (condivisione informazioni, integrazione servizi, realizzazione reti, esigenze specifiche territoriali ...)

Per alcune informazioni si veda il paragrafo precedente sulla descrizione del progetto. La condivisione delle informazioni si basa anzitutto sull'invio alle ApL aderenti al progetto dei nominativi delle persone iscritte nelle liste dei CPI; i nominativi sono forniti dai CPI stessi.

Il progetto realizza un'integrazione di servizi, infatti a seconda dei bisogni dell'utente, AFOL Milano e le ApL forniscono i servizi formativi e di accompagnamento al lavoro necessari. E' evidente inoltre la creazione di una rete tra AFOL Milano e le ApL che aderiscono al progetto.

La scelta dei destinatari, espulsi dal mercato del lavoro, risponde alle esigenze del territorio ed è stata determinata assieme alle Parti Sociali.

Forma della collaborazione (accordi/convenzioni, contenuto e tempi degli stessi)

E' stato preventivamente siglato un Accordo quadro sottoscritto da FormaTemp, Organizzazioni

⁴⁷ Ente bilaterale costituito tra l'associazione di rappresentanza delle Agenzie per il lavoro (ASSOLAVORO), le organizzazioni sindacali dei lavoratori somministrati (ALAI-CISL, NIDIL-CGIL, CPO-UIL) e le tre Confederazioni sindacali (CGIL, CISL e UIL) per la formazione dei lavoratori in somministrazione a tempo determinato.



Sindacali, Provincia di Milano e AFOL Milano. Nella fase di gestione del progetto, sono state predisposte convenzioni dirette tra AFOL Milano e le singole ApL aderenti al progetto.

Tipo di partnership e rete, integrazione verticale o orizzontale dei servizi

Si è attuata un'integrazione orizzontale dei servizi (vedi sopra per la descrizione).

Obiettivi raggiunti

L'intervento si è concluso nell'estate del 2011, circa 800 persone sono state coinvolte nella formazione professionale e il 40% di queste è stato ricollocato al lavoro.

Punti di forza: il principale punto di forza dell'intervento consiste nell'aver messo insieme il *know-how* e le risorse economiche del settore pubblico e il *know-how* e le risorse economiche del settore privato al servizio delle esigenze delle persone espulse dal mercato del lavoro. Il risultato conseguente è stata l'offerta di servizi e interventi più efficienti ed efficaci.

Punti di debolezza: il progetto prevedeva incentivi all'assunzione solo per inserimenti a tempo indeterminato. La prossima edizione di RicollocaMI prevede incentivi alla stabilizzazione anche per inserimenti a tempo determinato.

Sezione 3: gli elementi chiave della collaborazione (fattori che hanno consentito/favorito l'instaurarsi della collaborazione, elementi che ne hanno determinato il successo)

Il fattore che ha favorito la collaborazione e ne ha determinato il successo è la convinzione che il mercato funziona meglio se c'è una rete. Se c'è una rete è possibile l'integrazione nell'offrire i servizi e quindi è possibile offrire reali opportunità alle persone disoccupate. Il successo dell'intervento avviene solo se si convogliano in un progetto unico le esperienze e le capacità dei vari soggetti. In assenza di rete e di integrazione, si verificano duplicazioni e dispersione di risorse.

Trasferibilità dell'esperienza

L'esperienza è stata trasferita alla Provincia di Torino, Bologna e Napoli (quest'ultima da verificare).

Sezione 4: ritiene che la sua esperienza sia replicabile nel caso venisse approvata la bozza di riforma presentata dal Governo sulla parte riguardante le politiche attive e i servizi per l'impiego?

In particolare ritiene che ne sarebbe favorita o osteggiata, in particolare rispetto a quanto previsto per⁴⁸:

- *la definizione di livelli essenziali di servizio omogenei e di standard nazionali di riferimento,*
- *la possibilità di esternalizzare i servizi ad agenzie private,*
- *la realizzazione di un sistema informativo unico,*
- *la creazione di un'Agenzia nazionale,*
- *l'inserimento di un sistema di premialità e sanzioni per erogatori e destinatari dei servizi, per garantire efficienza dei servizi e comportamenti virtuosi dei destinatari.*

Non vi è ancora un testo definitivo del disegno di legge di riforma del mercato del lavoro e quindi al momento non è possibile pronunciarsi sugli effetti di tale riforma. La collaborazione tra pubblico e privato non può comunque scaturire da una norma di legge, è un processo che nasce dai rapporti

⁴⁸ Si ricorda che l'intervista si è svolta il 27 Aprile 2012; i riferimenti di quel momento sono stati il documento sulle linee guida della riforma e la bozza di disegno di legge del 5 aprile 2012.



esistenti nel territorio. Se, come sembra, la riforma del mercato del lavoro darà nuove competenze ai CPI e agisce sulle politiche attive per il lavoro, spingendo verso la collaborazione pubblico-privato, sarà un bene.

5.4. VENETO LAVORO – SERGIO ROSATO

Livello tecnico/operatori del mercato del lavoro (1 giugno 2012)

Sezione 1: Informazioni sull'intervistato e sull'ente di appartenenza

APL/ISTITUZIONE	Veneto Lavoro
NOME E COGNOME DELL'INTERVISTATO	Sergio Rosato
RUOLO	Direttore Veneto Lavoro

Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato

Premessa

Quando con la legge Biagi del 2003 è stato potenziato il pilastro del privato, nell'ambito del sistema non si è provveduto a strutturare il raccordo tra questo e il pubblico⁴⁹. Si è preferito invece abbozzare, tramite l'articolo 13 ("Misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato"), la possibilità di una sperimentazione di collaborazione. Tale sperimentazione tuttavia non è mai stata avviata veramente perché:

- vi è stata una opposizione (ideologica) soprattutto da parte della CGIL;
- la collaborazione riguardava un segmento molto esiguo di lavoratori svantaggiati;
- le Regioni non hanno predisposto le convenzioni necessarie.

In seguito allo scoppio della crisi del 2008, le Agenzie per il Lavoro hanno ritenuto vantaggioso entrare nel sistema pubblico dei servizi al lavoro al fine di fornire servizi di inserimento lavorativo in somministrazione, anche grazie agli incentivi già previsti o in previsione:

- quelli introdotti dall'art.13 della legge Biagi⁵⁰;
- la possibilità della somministrazione a-casuale e senza vincoli numerici in caso di lavoratori svantaggiati;
- la previsione (in via di definizione) dell'apprendistato professionalizzante in somministrazione

⁴⁹ In Germania, invece, l'ufficio pubblico per il collocamento si accorda direttamente e stabilmente con una Agenzia per il lavoro e la utilizza come canale per intermediare i lavoratori che l'ufficio pubblico non è in grado di collocare. Viene stipulato un contratto individuale tra ufficio pubblico e agenzia e un contratto tra agenzia e lavoratore. Viene erogato poco orientamento e molto matching.

⁵⁰ Art 13: alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro è consentito [...] determinare il trattamento retributivo del lavoratore detraendo dal compenso dovuto al lavoratore quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione [...]



BOX 1 - Il sistema di raccordo pubblico-privato attuato in Regione Veneto.

Il sistema regionale dei servizi per il lavoro è regolato dalla LR n. 3/2009, che, nel definire un modello di Rete dei servizi, punta sulla cooperazione, e non la competizione, tra il pubblico e il privato, con una forte specializzazione sia del pubblico che del privato, ma con reali incentivi a d attivare servizi in comune. La base di questo modello è il sistema regionale di accreditamento ai servizi per il lavoro.

Un esempio concreto di raccordo pubblico-privato è stato sperimentato in questi anni nell'ambito delle politiche attive dei lavoratori che usufruiscono degli ammortizzatori sociali in deroga.

Due recenti DGR (n.1321 e n.1675 del 2011) definiscono le linee guida per rafforzare il raccordo tra CPI e ApL anche nella **ricollocazione dei lavoratori in mobilità**. Lo schema operativo previsto punta a valorizzare da un lato la capacità dei CPI di intercettare i lavoratori e fornire i primi servizi, dall'altro la capacità delle ApL di attivare reali percorsi di riqualificazione e inserimento al lavoro. Gli indirizzi regionali fanno obbligo ai CPI di convocare per un primo colloquio i lavoratori in mobilità entro un mese dall'iscrizione nelle liste (l'iscrizione viene effettuata on-line ed equivale alla DID). Vengono quindi erogate le attività tipiche del CPI: **Patto di Servizio** e **Piano di Azione Individuale**. Per i lavoratori che hanno sottoscritto entrambi i documenti (PdS e PAI) si redige il Curriculum Vitae in formato europeo che viene inserito nel database regionale e pubblicato nel sistema IDO (Sistema Regionale di Incontro Domanda Offerta). Le ApL **accreditate**, che hanno aderito ad una **specifica convenzione di accesso all'applicativo IDO**, possono operare nel sistema per preselezionare i profili, in riferimento ad una vacancy acquisita dall'ApL oppure per offrire un corso di riqualificazione professionale o altri servizi.

L'obiettivo è quello di arrivare alla stipula tra il CPI e l'ApL di un vero e proprio "Patto di ricollocazione", tramite il quale l'ApL **prende in carico** il lavoratore per attivare il percorso di ricollocazione in azienda⁵¹, privilegiando inserimenti tramite tirocinio, apprendistato o somministrazione.

Quali ritiene che siano gli "elementi chiave" per consentire/favorire l'instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato? (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ...

Il quadro normativo nazionale e, per quanto riguarda la Regione Veneto, ancor più quello regionale consente già di attivare forme concrete di collaborazione tra pubblico e privato. Tuttavia, per uscire dalla logica del modello teorico, occorre definire meglio gli ambiti in cui la collaborazione non solo è utile, ma anche conveniente e praticabile.

Uno di questi ambiti è sicuramente la ricollocazione dei lavoratori in mobilità, per i quali esiste già un "pacchetto" di incentivi (economici e normativi) previsti dalle norme nazionali. Al riguardo è opportuno che le Regioni, cui spetta il governo del sistema, definiscano, attraverso un accordo (convenzione) con le ApL, la gestione concreta dei processi, la tipologia dei servizi e gli strumenti organizzativi e finanziari. L'elemento chiave è dato dalla volontà di mettere a fattore comune le rispettive risorse, aggiungendone di altre a seconda degli obiettivi concreti da realizzare.

Più nello specifico, il servizio **pubblico** potrebbe mettere a disposizione ciò che sa fare meglio, e cioè:

⁵¹ L'attività di ricollocazione è finalizzata all'inserimento in azienda mentre l'attività di outplacement è finalizzata a supportare il lavoratore nel trovare una'altra occupazione e consiste in attività preliminari al matching.



- intercettare i lavoratori in mobilità
- mantenere una buona banca dati
- erogare i servizi base
- aggiornare costantemente le informazioni riguardanti la condizione occupazionale dei lavoratori
- mettere a disposizione queste informazioni per rendere più facile l'incontro con la domanda di lavoro.

A questo punto interviene il servizio **privato**, da coinvolgere con la sottoscrizione di un contratto di 2° livello tra il CPI, il lavoratore e l'Agenzia, un vero patto di "**Ricollocazione tramite Agenzia**", mirato al reinserimento del lavoratore. Il patto dovrebbe prevedere l'erogazione di ulteriori servizi quali:

- la presa in carico,
- il bilancio di competenze,
- la strutturazione del percorso di reinserimento
- il matching e l'assunzione.

L'ApL, che è autorizzata a somministrare il lavoratore anche in deroga alle regole generali, può anche, qualora si tratti di un lavoratore svantaggiato percettore di indennità, incamerare l'indennità stessa. Sulla base del patto il lavoratore potrà essere inserito anche con un contratto di tirocinio o apprendistato o partecipare a corsi di riqualificazione.

In questo schema operativo i CPI (ottimizzando i costi di funzionamento) sgravano le ApL di tutti i costi connessi alla gestione delle attività amministrative e ai servizi di base. Le ApL possono dunque concentrarsi sulla pacchettizzazione dei servizi, rendendo più **conveniente** la partecipazione attiva dei lavoratori e delle imprese.

Il valore aggiunto per il **lavoratore** è dato dalla la sicurezza di aderire ad un percorso scelto liberamente; dalla possibilità di ricevere indennità di partecipazione o borse di tirocinio (un introito che riduce il gap esistente tra il salario precedentemente percepito e l'ammontare dell'indennità di mobilità, evitando così che il lavoratore entri nel sommerso); nel caso in cui il percorso non giunga a buon esito, di poter rientrare nei meccanismi degli ammortizzatori sociali.

Posto che l'effetto degli incentivi non è quello di creare nuova occupazione ma di spostare la domanda di lavoro da un target all'altro, i vantaggi per l'**impresa** (che precedentemente assumeva i lavoratori sottraendoli ad altre imprese o utilizzando canali informali) sono dati dal fatto che può accedere a lavoratori immediatamente disponibili, può usufruire di periodi di prova relativamente lunghi, può assumere a costi più contenuti rispetto al passato e ha la possibilità di formare i neo assunti secondo le specifiche esigenze aziendali (utilizzando i fondi FormaTemp). Inoltre, nel caso in cui l'impresa decida di stabilizzare i lavoratori potrà usufruire dei vantaggi riconosciuti dalla normativa nazionale.

L'**ApL** avrà il vantaggio di ampliare il proprio mercato aggiungendo alla gamma delle proprie attività, oltre alla somministrazione, anche la ricollocazione e l'intermediazione, ed entrando in contatto con nuovi lavoratori e nuove imprese; può utilizzare in modo più efficace i fondi FormaTemp e può accedere a risorse pubbliche migliorando i propri margini.

Il vantaggio per la **comunità** è che il sistema favorisce la riattivazione del lavoratore nella ricerca di



un inserimento lavorativo.

Affinché il sistema appena descritto possa funzionare è necessario che le Regioni e le ApL decidano le **risorse** da mettere in campo. Le Regioni potrebbero impegnare le risorse ancora disponibili per il sostegno dei lavoratori in mobilità e le ApL potrebbero impegnare i fondi di FormaTemp. Gli strumenti economici in favore del lavoratore e funzionali al sistema sono:

- i **voucher**, sotto forma di buoni di collocamento, che vengono erogati al lavoratore per consentire di pagare i servizi offerti dalle ApL (nell'ambito di un contratto di 2° livello, come descritto precedentemente);
- una **Borsa Lavoro**, per supportare i lavoratori inseriti in tirocinio (anche l'impresa, che normalmente riconosce dei rimborsi spese per i tirocini, potrebbe impegnare risorse in favore delle Borse Lavoro);
- **indennità** di partecipazione per supportare la frequenza ai corsi di formazione;
- eventuali **rimborsi** per le spese sostenute dai lavoratori (ad esempio per i viaggi, per la cura dei familiari, ecc).
- premio di ricollocazione per l'ApL in caso di assunzione con contratto a t.i.

Con questa architettura e questi strumenti il raccordo pubblico-privato potrebbe funzionare. La Regione Veneto, nell'ambito della seconda linea di programma della DGR dell'ottobre 2011, è in procinto di lanciare, tramite bando, la sperimentazione del patto/contratto di "Ricollocazione tramite Agenzia", come descritto nei paragrafi precedenti.

Per quanto riguarda più in generale i **rispettivi ruoli di pubblico e privato**, il pubblico non può rinunciare a fornire dei servizi minimi omogenei su tutto il territorio nazionale e deve garantire la gestione dell'impianto del sistema: l'anagrafe dei lavoratori, la borsa, il patto di servizio, ecc. Tali servizi potrebbero essere affidati al privato solo in regime di **concessione**. Vi sono poi servizi più professionali e specialistici a carattere commerciale ed ad elevato valore aggiunto che sono erogati **direttamente** dai privati. Tra questi due "estremi" della filiera, vi sono poi i servizi a basso valore di mercato (il c.d. "quasi-mercato"), quali il matching tra domanda e offerta per i target svantaggiati, la ricollocazione e la riqualificazione, la gestione degli esuberanti. Questi ultimi possono essere erogati dal privato in regime di **accreditamento e convenzione**, dove il primo svolge la funzione di prequalifica e selezione del privato che può partecipare agli obiettivi comuni stabiliti dal pubblico mentre la convenzione (o il bando o l'affidamento diretto) rappresenta lo strumento tramite il quale il privato concorre a fornire il servizio specifico esternalizzato (in tutto o in parte) dal pubblico. Questo significa realizzare una "Rete dei servizi per il lavoro", nel cui ambito ciascuno mantiene le proprie peculiarità, ma si crea un terzo attore, costituito dal raccordo tra pubblico e privato, che è in grado di "fare più cose" rispetto a quelle che possono fare il pubblico e il privato agendo ognuno per proprio conto.

In riferimento al sistema dell'**accreditamento**, la LR 3/2009 sul mercato del lavoro si è tradotta in una prima Delibera relativa all'accreditamento regionale, che è partita nel 2009 su base provvisoria e per gestire le misure anticrisi, ed è diventata definitiva nel novembre del 2011. Entro dicembre 2012 verrà completata la transizione verso il nuovo sistema di accreditamento regionale. Anche le ApL, autorizzate a livello nazionale (e quindi già in possesso dei requisiti giuridici, organizzativi e professionali), devono accreditarsi per poter operare nell'ambito della Rete. Ad esse non vengono richiesti requisiti ulteriori, se non di dimostrare che hanno strutture operative nel territorio regionale. Sempre a sostegno dell'organizzazione a rete, in Veneto gli organismi accreditati possono aderire ad una convenzione con la Regione Veneto, che consente loro di accedere ai servizi informativi di Veneto Lavoro e condividere così le BD dei CPI (anche a titolo oneroso).

Ai fini di un migliore funzionamento del sistema, potrebbe essere utile una **normativa quadro** a livello nazionale, più organica rispetto a quella attuale. In mancanza si può tentare di ottimizzare il



sistema a livello regionale, non solo perché la Regione ha potestà legislativa concorrente, ma anche perché può attivare risorse dei fondi strutturali europei, mentre il livello provinciale risulterebbe debole ed eccessivamente frammentato.

Il **contesto relazionale** è importante. Ci sono molte esperienze a livello territoriale che dimostrano che quando CPI e ApL si relazionano portando avanti esperienze comuni, emerge subito quanto le posizioni di reciproca diffidenza siano in realtà frutto di preconcetti. E' necessario che si affermi, anche a livello culturale, che i servizi (pubblici e privati) operano per un **obiettivo comune**, favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro per una migliore occupazione. Da questo punto di vista il compito non è facile, ma ci sono ampi margini di miglioramento: in Veneto, ad esempio, a partire dall'agosto 2011 (a seguito di una delibera della Regione) è stato rafforzato il servizio dei CPI a favore dei lavoratori in mobilità. Da quella data, fino a maggio 2012, vi è stato un flusso di circa 20.000 lavoratori che sono stati accolti presso i CPI. Di questi, 16.500 hanno effettuato il percorso iniziale e hanno il CV on-line. Solo 4.000 persone hanno però avuto una offerta di impiego o di riqualificazione. I CPI dunque, svolgono una mole enorme di lavoro ma i lavoratori non risultano soddisfatti del servizio ricevuto perché il loro obiettivo, che è ottenere un lavoro, non è stato raggiunto. Per lo stesso motivo, anche gli operatori dei CPI non sono soddisfatti del lavoro svolto. Invece, attraverso lo strumento aggiuntivo rappresentato dalle ApL si possono migliorare le possibilità di inserimento.

Con riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla proposta di riforma del governo (in particolare per la parte sui servizi per l'impiego) quali ritiene che siano gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema?

In riferimento ad alcuni degli elementi indicati (i livelli essenziali del servizio, il ruolo del sistema informativo condiviso, ecc), commenti e considerazioni sono disponibili nei paragrafi precedenti.

Il meccanismo descritto precedentemente potrebbe funzionare al meglio se ci fosse la possibilità di gestire tramite un **unico ente** le politiche passive e le politiche attive per il lavoro, ma tale ente non può essere l'**Agenzia nazionale unica**, perché si verrebbero a creare delle discriminazioni di trattamento a favore dei percettori di indennità e a sfavore delle persone in cerca di lavoro ma non percettori di indennità (ad esempio i giovani disoccupati in uscita dal percorso di istruzione e formazione). Sarebbe meglio concentrare le funzioni al livello regionale. Secondo il Titolo V della Costituzione, infatti, le politiche attive per il lavoro e i servizi per l'impiego sono di competenza delle Regioni. Vi potrebbe essere una Agenzia nazionale con una struttura molto leggera che potrebbe essere il punto di riferimento per gli standard statistici, per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, ecc. Ma la gestione dovrebbe essere affidata completamente al livello regionale.

Un nota bene: attualmente per ogni 100 euro di indennità riconosciute al lavoratore, 60 euro provengono dai fondi FAS, il cui impiego non è soggetto a rendicontazione alla UE e 40 euro provengono dal FSE, soggetto a rendicontazione. Questi 40 euro di FSE che vengono erogati al lavoratore devono essere accompagnati da altrettanto 40 euro di politiche attive, che devono anch'essi essere rendicontati sotto forma di rimborsi alle ApL o agli enti di formazione. L'ente pubblico deve quindi rendicontare 80 euro. Si tratta di un meccanismo complesso, che richiede tempo e risorse, e che indirizza l'azione del pubblico al raggiungimento di una maggiore efficienza piuttosto che una maggiore efficacia. Per questo motivo, sarebbe opportuno sganciare le risorse destinate alle politiche attive dalle risorse destinate al sostegno al reddito (per la componente FSE).

BOX 2 - Il sistema dotale Veneto e quello Lombardo.

A differenza di quanto accade in Veneto (vd. descrizione del modello in Box 1), nel modello lombardo il principio di fondo è l'utilizzo di risorse pubbliche per stimolare un mercato nel quale non ci sono gerarchie di ruolo tra pubblico e privato: vince chi è più efficace nell'intercettare la domanda di servizi, domanda che, non avendo risorse proprie per l'acquisto dei servizi, è sostenuta dalla Regione tramite i voucher. Il punto debole del sistema è l'asimmetria informativa a sfavore della domanda di servizi. Il pubblico dovrebbe svolgere la funzione di orientamento del



lavoratore, dovrebbe cioè colmare questa asimmetria.

Inoltre i due sistemi si differenziano riguardo il meccanismo con il quale avviene il contatto tra il percettore della dote e l'operatore: in Lombardia la scelta è in capo al lavoratore, in Veneto è la Regione a determinare a quale ApL il lavoratore deve rivolgersi. La scelta è operata sulla base di criteri oggettivi e dichiarati: la prossimità della filiale dell'operatore al luogo di residenza del lavoratore, la tipologia di servizi offerta dall'ApL che devono rispondere alle esigenze del lavoratore, il rapporto congruo tra il numero di operatori della filiale e il numero di lavoratori da seguire (questo per garantire un buon livello di servizio a ciascun lavoratore).

5.5. GI GROUP – STEFANO COLLI LANZI

Livello tecnico/operatori del mercato del lavoro (17 maggio 2012)

Sezione 1: Informazioni sull'intervistato e sull'ente di appartenenza

APL/ISTITUZIONE	GiGroup – Agenzia di somministrazione
NOME E COGNOME DELL'INTERVISTATO	Colli Lanzi – Amministratore Delegato
RUOLO	Amministratore Delegato

Sezione 2: Report intervista

Elementi di contesto:

1. **Servizi di ricollocamento:** i servizi al lavoro in senso ampio comprendono una filiera di servizi per la persona, ma il servizio di ricollocamento professionale è un servizio specifico, effettuato dalle società di outplacement sulla base di una metodologia specifica, e che non rientra tra le attività delle agenzie di somministrazione. Queste ultime forniscono personale temporaneo in somministrazione alle imprese clienti.
2. **Servizi al lavoro:** insieme di politiche attive e di politiche passive.
3. **L'infrastruttura pubblica** che si occupa di servizi al lavoro è molto **frammentata**. Una agenzia di somministrazione come *GiGroup*, agisce a livello nazionale, se non sovranazionale, mentre il pubblico agisce a più livelli (sia come governance che come attività operative) non integrati verticalmente né omogenei e coordinati orizzontalmente l'uno con l'altro: diversi attori a livello nazionale (Ministero del Lavoro, Inail, Inps, Italia Lavoro, ecc), 20 regioni, 103 province. Il rapporto con questa molteplicità di interlocutori pubblici riduce fortemente l'efficienza e l'efficacia delle azioni intraprese.
4. Tale frammentazione riguarda non solo l'assetto organizzativo delle strutture pubbliche ma anche l'infrastruttura **informativa**. Non esiste infatti un luogo unico di raccolta e ri-diffusione delle informazioni riguardanti il mercato del lavoro. Non c'è cioè integrazione tra informazioni relative alle politiche passive da un lato e alle politiche attive dall'altro (ad esempio erogazioni di sussidi e indennità vs percorsi seguiti, inserimenti lavorativi, etc.) e non c'è integrazione tra informazioni di diversi livelli territoriali. Non ha senso sviluppare un governo delle informazioni locali: i punti di raccolta e di ridiffusione possono essere (anche) locali, ma è necessario un governo (compreso il trattamento dei dati) centrale



5. Esiste una “**specializzazione produttiva**” **naturale** riguardo i servizi forniti dal pubblico e dal privato: i Centri per l'Impiego si occupano della parte amministrativo-burocratica (riconoscimento dello stato di disoccupazione, DID, ecc) mentre è il privato che si occupa della valorizzazione delle risorse umane, nel senso aziendale del termine. Anche in ragione di una maggiore vicinanza alla realtà aziendale, in particolare delle agenzie di somministrazione, che hanno le imprese come clienti, e “intercettano” le risorse umane e le opportunità di sostegno pubblico all’inserimento occupazionale (la dote piuttosto che le agevolazioni all’inserimento lavorativo di determinate categorie di soggetti svantaggiati) come strumento per soddisfare (più efficacemente/efficientemente) le esigenze delle imprese
6. È in atto una trasformazione delle norme che regolano il mercato del lavoro in Italia: introduzione dell'ASPI (invece della CiG), ampliamento della platea delle persone che avranno accesso ai servizi per il lavoro, ridefinizione di alcuni elementi delle tipologie contrattuali attuali, ecc. Non si può prescindere da questa evoluzione che condiziona –soprattutto nelle prossime fasi di confronto che riguarderanno, una volta approvata la riforma Fornero, proprio le politiche attive
7. Di rilievo in questo panorama l’esperienza maturata da RL con la **dote**, per il suo carattere innovativo:
 - a. La rivoluzione copernicana: dal sostegno all’offerta **al sostegno alla domanda** e l’affermazione del principio della libertà di scelta
 - b. **L’introduzione dell’accreditamento**, anche se incompiuto poiché manca la parte di valutazione dei risultati dell’azione degli operatori; in questo senso la libertà è per la domanda ma anche per l’offerta. E ciò non è necessariamente un bene nel momento in cui l’offerta non si differenzia vi è asimmetria informativa. Ciò che si è verificato in Lombardia in questo senso è riposizionamento degli operatori della formazione verso le politiche del lavoro, non sempre con coerente crescita delle competenze e dei servizi da loro offerti (*cf. oltre*)
 - c. **La crescente attenzione all’esito** dell’azione degli operatori (risultato e impatto) come reso evidente dall’ultima dote ricollocazione - riqualificazione

Gli elementi chiave della collaborazione pubblico/privato

In questo contesto, quali sono gli elementi chiave della collaborazione pubblico/privato?

1. Vi è la necessità in Italia di creare un **sistema unico a livello nazionale** che possa costituire l’infrastruttura comune (intesa non in senso fisico) sulla quale possano poi agganciarsi sia attività ed iniziative di livello nazionale che attività ed iniziative di livello locale, perché poi il mercato del lavoro è spesso locale. Elementi omogenei di questo sistema comune potrebbero essere
 - a. Un **interlocutori unico (o al massimo due)** a livello nazionale (agenzia nazionale? Inps-Inail?)
 - b. Un **sistema informativo unico** dove far confluire tutte le informazioni riguardanti tutti gli aspetti del mercato del lavoro, incluse le informazioni sulle politiche passive e le politiche attive, con momenti ed attori di diffusione locale;
 - c. Generalizzare l’utilizzo di **voucher** a tutti i contesti regionali/provinciali, e quindi generalizzazione dello spostamento delle **risorse dall’offerta** (offerta di servizi, sia formativi che al lavoro) **alla domanda** (la persona che chiede un determinato servizio per rispondere a un proprio bisogno).
2. È necessaria **una definizione chiara dello scopo** delle azioni/interventi proposti e una **valutazione in base al raggiungimento dell’obiettivo**. Ad esempio, se lo scopo è l’inserimento lavorativo, si dovrebbe valutare la bontà del risultato relativamente al raggiungimento o meno di tale inserimento, non avrebbe senso valutare il percorso o il processo.



Questo ad esempio è l'approccio dell'attuale dote ricollocazione della RL. In forza ciò si sono effettivamente aperti spazi di mercato per realtà quali GIGroup. Le filiali della società sono effettivamente entrate in contatto con le persone target e le stanno ricollocando. Invece nella dote ammortizzatori sociali, non era chiaro se lo scopo fosse il reinserimento o la formazione e orientamento.

Dunque, l'ultima edizione della dote lavoro di RL è quella che dovrebbe funzionare) meglio. Sarebbe però necessario riequilibrare l'incidenza dei servizi riconosciuti a risultato e di quelli riconosciuti a processo.

3. Introdurre un sistema di **“filtro/selezione all'entrata degli operatori”** che consenta solo a quelli capaci (efficienti ed efficaci) di entrare in questo mercato, oppure introdurre meccanismi di correzione in itinere (il ranking degli operatori). Da questo punto di vista il sistema dell'accreditamento non ha funzionato poiché non è stato in grado di impedire l'entrata nel mercato della ricollocazione professionale di operatori che nulla sapevano di questa tipologia di servizio, e questo nonostante l'esistenza di un albo apposito per gli operatori dell'outplacement;
4. Il meccanismo competitivo consenta anche di regolare la qualità/il contenuto dei servizi.)
5. **Segmentare le tipologie di persone** secondo le loro specifiche caratteristiche e **differenziare scopo, strumenti e risorse**. Il percorso da seguire per ottenere il risultato dipende dalla tipologia di soggetto da inserire: i servizi e gli interventi da mettere in campo sono diversi se il soggetto da inserire è appena uscito dal mercato del lavoro e quindi ha competenze ancora fresche e appetibili da spendere, oppure se il soggetto è fuori dal mercato del lavoro da diverso tempo o se si tratta di un giovane in uscita dal percorso scolastico.
Per quanto riguarda poi i **soggetti svantaggiati**, non è detto che sia il privato a doversene occupare. Vi sono alcune realtà che già svolgono (per vocazione) attività di reinserimento lavorativo per queste persone e di inclusione sociale. Risorse pubbliche adeguate potrebbero essere convogliate verso queste realtà finalizzate a questo specifico target di utenti.

In relazione alla **congruità tra target, scopo, strumenti e risorse**, si segnala che l'attività di ricollocazione professionale può avere successo solo se la persona è disoccupata. Le azioni attivate allo scopo di una ricollocazione professionale per persone in CIG, difficilmente avranno successo, perché tali persone non sono sufficientemente motivate a trovare un nuovo posto di lavoro. Da questo punto di vista, l'ASPI va nella direzione giusta, in quanto prevede un sostegno economico per un massimo di 10 mesi.

6. In un assetto così, il **pubblico** potrebbe avere il **ruolo** a monte e a valle dell'intero percorso, per cui il pubblico dovrebbe farsi carico di:
 - a. Governance generale del sistema
 - b. Presidio delle informazioni
 - c. Prima accoglienza. Il pubblico potrebbe costituire il punto di primo accesso al sistema per le persone che vengono poi reindirizzate o all'orientamento/ formazione o al matching (un sistema simile esiste in provincia di Verona, dove le persone che si rivolgono ai CPI, a seconda delle esigenze possono essere inviate all'Agenzia Sociale che si occupa di orientamento e formazione oppure direttamente alle Agenzie per il Lavoro privato per l'inserimento lavorativo.
 - d. Governo dell'esito del percorso: definizione del buon esito, verifica, monitoraggio sui soggetti, sui risultati e sugli obiettivi.
7. Ma perché un tale sistema possa funzionare, ci vuole da parte del pubblico:
 - a. velocità dell'identificare il target, in relazione ad un bisogno che emerge nel territorio (esempio, alta disoccupazione giovanile -> target giovani)
 - b. velocità nel decidere in merito alla spesa destinabile al target



- c. capacità di effettuare un rating degli operatori, identificando quelli che possono intervenire con efficacia per quel target
8. Essenziali per il funzionamento del sistema sono l'orientamento (a carico del pubblico?) e la responsabilizzazione della persona.
9. Si sottolinea come la formazione più efficace ai fini dell'inserimento lavorativo sia quella in azienda (apprendistato).

5.6. OBIETTIVO LAVORO – AGENZIA DI SOMMINISTRAZIONE – GIANCARLO FRANZÈ

Livello tecnico/operatori del mercato del lavoro (31 maggio 2012)

Sezione 1: Informazioni sull'intervistato e sull'ente di appartenenza

APL/ISTITUZIONE	Obiettivo Lavoro – Agenzia di somministrazione
NOME E COGNOME DELL'INTERVISTATO	Giancarlo Franzè – Politiche Attive del Lavoro
RUOLO	Responsabile Politiche Attive del Lavoro

Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato

Quali sono le esperienze significative di Obiettivo Lavoro nell'ambito della collaborazione pubblico/privato? (principali caratteristiche)

OL è stata ed è coinvolta in diversi progetti che vedono la collaborazione tra l'operatore pubblico e l'operatore privato. Le caratteristiche di tali progetti variano considerevolmente da caso a caso in quanto ogni Regione ed ogni Provincia ha un proprio sistema riguardo la gestione delle politiche attive implementate, il ruolo dell'attore pubblico (in particolare dei CPI) e le modalità operative del coinvolgimento del privato.

OL ha collaborato e sta collaborando con i Centri per l'Impiego in **Emilia Romagna**. La centralità del sistema è del pubblico che non vuole perdere il primato nella gestione dei servizi. Il pubblico però non ha relazioni con le imprese e quindi ha difficoltà a fornire i servizi che implicano invece una conoscenza del mondo imprenditoriale quali il coaching e il placement. Di conseguenza il pubblico si è concentrato sulla fase dell'individuazione del target e sui servizi di prima accoglienza e compra all'esterno i servizi professionali che non riesce a svolgere in prima persona. Gli operatori delle ApL selezionate erogano i propri servizi lavorando nei locali dei Centri per l'Impiego provinciale, in affiancamento agli operatori pubblici.

In **Piemonte** sono stati creati i cantieri del lavoro. Più nello specifico, il cantiere del lavoro della Provincia di Torino ha creato un luogo virtuale al quale accedono anche gli operatori privati che offrono ai lavoratori i propri servizi, differenziati a seconda del target.

In **Lombardia** pubblico e privato concorrono sullo stesso piano. Il modello lombardo consente di poter progettare e agire. Da questo punto di vista è il modello migliore anche se alcune cose devono essere migliorate: ad esempio è necessario favorire di più la collaborazione e le reti tra operatori (le



regole attuali favoriscono la concorrenza) e manca una valutazione degli operatori basata sulla qualità del servizio erogato .

Particolarmente interessante è l'esperienza attuata in **Provincia di Lodi**. In provincia non c'era il Centro per l'Impiego. OL e un centro di formazione (Galdus) hanno costituito una cordata che gestisce direttamente lo sportello del CPI garantendo i servizi di accoglienza, la gestione del database, etc. Si è inoltre svolto a livello locale un seminario sulla occupabilità. Viene dunque erogato un servizio pubblico, controllato secondo un protocollo rigoroso. Si è realizzato un innesto nel pubblico del know-how privato, reso possibile dal fatto che il pubblico ha dato spazio al privato e il privato ha dato spazio ad un "servizio di utilità pubblica". Si è inoltre creata una "Rete Lavoro", una partnership pubblico-privata di cui fanno parte oltre a OL e Galdus, Piazza del Lavoro, Workopp, la Provincia di Lodi e sette comuni dell'Alto Lodigiano. OL ha investito nel progetto risorse proprie. Il ritorno dell'investimento è l'accesso ad un nuovo segmento del mercato del lavoro. Su 100 casi di incontro tra domanda e offerta, attualmente OL ne intercetta solo tra il 15 e il 20%. Le imprese e i lavoratori sono infatti abituati ad "arrangiarsi" da soli e a non affidarsi ai CPI perché questi ultimi non hanno mai fatto prima selezione del personale. Tramite questa nuova iniziativa, OL punta ad intercettare anche il restante 80% dei casi.

In **Veneto**, la regione che più delle altre si avvicina al modello lombardo per il fatto dell'uso del voucher e per il sistema di accreditamento, il perno è il pubblico, che presidia fortemente il sistema. Il pubblico accoglie i lavoratori e poi li "redistribuisce" alle diverse ApL operanti nel territorio in base al numero di filiali presenti nel territorio e al tipo di servizio che si rende necessario.

Per quanto riguarda lo strumento utilizzato, OL aveva stipulato diverse **convenzioni** con le Province/AFOL con le quali opera. Attualmente vengono stipulate **convenzioni quadro** sottoscritte da Assolavoro e non dalle singole ApL.

Quali sono i punti di forza e di debolezza evidenziati da queste esperienze? E quali sono dunque gli "elementi chiave" per consentire/favorire l'instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato? (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ...)

OL non punta sulla ricollocazione fine a se stessa ma accompagna il lavoratore nel suo percorso, creando sviluppo nel territorio (questo è il marchio di fabbrica di OL, ed è il valore aggiunto che OL può dare rispetto all'attore pubblico). Secondo OL, nella attività di ricollocazione l'ApL, pur essendo privato, offre un **servizio di pubblica utilità**. Il rapporto tra pubblico e privato funziona bene solo se si parte dalla convinzione che si sta offrendo una attività di interesse pubblico (come è avvenuto ad esempio nell'esperienza di Lodi).

Il punto di inizio di qualsiasi progetto (sia che OL sia contattata dall'impresa in crisi, dalla Provincia o abbia essa stessa contattato l'impresa) è il **coinvolgimento attivo di tutti gli attori** interessati. Per questo motivo viene costituito un tavolo al quale partecipano sempre i sindacati e i datori di lavoro, e, a seconda delle necessità anche gli altri attori del mercato del lavoro locale, quali gli enti locali, la Camera di commercio, il privato sociale, il parroco. La costituzione di una **rete ampia di stakeholder** è l'elemento che determina il successo dell'iniziativa di ricollocazione.

La **normativa** regionale ha un impatto molto negativo sull'assetto organizzativo delle ApL che sono costrette a cambiarlo e ad adattarlo a seconda della Regione in cui si trovano a svolgere la propria attività. E' evidente che ogni Regione debba porsi degli obiettivi propri, che sono diversi a seconda della situazione economica locale, delle caratteristiche del tessuto produttivo locale e delle dinamiche del mercato del lavoro locale. Ma le norme regionali arrivano anche a definire il numero e l'organizzazione delle filiali delle ApL (ad esempio, come detto, in Veneto il sistema pubblico assegna il numero di lavoratori da ricollocare a seconda anche del numero di filiali che l'ApL ha nel territorio).

Fattore di successo è anche la **specializzazione** degli operatori sia rispetto ai servizi offerti che ai target presi in carico. Le ApL sono più specializzate nel contatto con le imprese mentre i CPI nella prima accoglienza, soprattutto per le persone che hanno perso il lavoro, mentre per i giovani in cerca di prima occupazione, sono più efficaci le ApL.



Con riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla proposta di riforma del governo (in particolare per la parte sui servizi per l'impiego) quali ritiene che siano gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema?

- La definizione di **livelli essenziali** di servizio omogenei e di standard nazionali di riferimento **non è determinante** per il miglioramento del sistema se tale definizione è basata sulla struttura fisica degli operatori e sui processi. E' necessario che il focus sia posto sulla **qualità del servizio offerto, entrando nel merito del contenuto** di tali servizi (cosa che attualmente il pubblico non è in grado di fare perché non li conosce). Sarebbe inoltre utili ai fini del miglioramento del sistema una valutazione imperniata sul risultato ottenuto (che per alcuni target è la ricollocazione, per altri la riattivazione nella ricerca del lavoro, ecc).
- C'è già la possibilità di esternalizzare i servizi dal “pubblico” ad agenzie private.
- La realizzazione di un **sistema informativo unico è una condizione necessaria ma non sufficiente**. Una ApL non può decidere sull'occupabilità di una persona in base ad un CV pubblicato on-line o in un database condiviso con altre ApL per lo scambio dei nominativi. È necessario invece che vi sia un contatto diretto tra la persona in cerca di lavoro e l'operatore dell'Agenzia, sulla base del quale si decide poi di iniziare un percorso.
- **Non è utile** la creazione di un'**Agenzia nazionale unica**: quelle create fino ad ora sono tutte fallite.
- L'inserimento di un sistema di **premialità e sanzioni** per erogatori e destinatari dei servizi, per garantire efficienza dei servizi e comportamenti virtuosi dei destinatari può risultare utile solo se tale sistema è **strutturato opportunamente**. Ad esempio, l'ultima dote ricollocazione lanciata da Regione Lombardia prevede il riconoscimento a processo di soli 99 euro per i servizi di presa in carico e il riconoscimento a risultato (solo a ricollocazione avvenuta) di 3.000 euro per i servizi al lavoro. Le 3 ore previste dal bando per le attività di accoglienza non sono sufficienti perché in generale ne servono circa 20. Di conseguenza l'ApL è disposta a investire (e a sostenere l'extra costo iniziale) solo se sussistono buone possibilità di poter ricollocare la persona presa in carico. Ciò determina una selezione avversa nei confronti dei lavoratori meno collocabili.

Ritiene che possano, inoltre, essere determinanti per il miglioramento del sistema di raccordo pubblico/privato: una qualificazione della domanda di servizi, una qualificazione dell'offerta (rivisitazione dell'accreditamento), una strategia di comunicazione ...

- In riferimento alla presa in carico di soggetti svantaggiati, Il raccordo e la collaborazione tra pubblico e privato funzionano solo se il privato ha coscienza che sta svolgendo un servizio di pubblica utilità, questo approccio permette di superare il problema del **creaming** a sfavore dei target deboli. Alla luce di quanto detto precedentemente sulla specializzazione degli operatori in riferimento ai diversi target, ai CPI potrebbe essere affidata la prima accoglienza delle persone **espulse dal mercato del lavoro** (generalmente diffidenti in prima battuta verso le ApL), mentre alle ApL l'inserimento dei **giovani** in cerca di prima occupazione, poco propensi ad avvicinarsi al pubblico (da loro ritenuto poco efficace e poco dinamico).
- Anche riguardo l'**accreditamento**, il problema vero è che vi sono diversi sistemi di accreditamento nelle varie Regioni, e, di conseguenza, diverse modalità di apertura al privato. Un altro problema dell'accreditamento è che esso è dato sulla base delle caratteristiche delle strutture messe a disposizione dalle ApL (numero di m² a disposizione per i colloqui, presenza o



meno di un PC a disposizione dei lavoratori), sull'esperienza biennale minima degli operatori degli sportelli oppure sulla base delle registrazioni delle attività fatte. L'accreditamento non è riconosciuto sulla base della qualità del servizio offerto, come invece dovrebbe essere. Questo avviene perché il pubblico non conosce veramente il contenuto dei servizi professionali offerti dalle ApL e quindi non è in grado di entrare nel merito delle attività e capire se un servizio sia o no di una certa qualità.

- L'accreditamento (che è di livello regionale, quindi territoriale) aveva anche la finalità di favorire la costituzione di **reti** di operatori del territorio. Nella realtà dei fatti ha invece incrementato fortemente la concorrenza. Nei vari sistemi di accreditamento non è infatti previsto che possano costituirsi reti di collaborazione tra diverse ApL. Non è infatti ammesso che una ApL possa affidare a un'altra ApL lavoratori presi in carico in soprannumero, perché tale pratica verrebbe a configurarsi come subappalto.
- Per quanto detto precedentemente sulla frammentazione delle norme a livello territoriale, sarebbe necessario definire a **livello nazionale** 2-3 punti riguardanti il livello qualitativo minimo dei servizi offerti e delle professionalità del personale impiegato. Ma, come detto, non è sufficiente definire un livello minimo rispetto a requisiti strutturali o formali (come, ad esempio, l'esperienza biennale del personale) ma è necessario che tali livelli minimi di qualità riguardino il contenuto dei servizi erogati.

5.7. UMANA – AGENZIA DI SOMMINISTRAZIONE – MARIO BARBIERI Livello tecnico/operatori del mercato del lavoro (4 giugno 2012)

Sezione 1: Informazioni sull'intervistato e sull'ente di appartenenza

APL/ISTITUZIONE	Umana – Agenzia di somministrazione
NOME E COGNOME DELL'INTERVISTATO	Mario Barbieri
RUOLO	Relazioni istituzionali e Politiche Attive del Lavoro

Sezione 2: analisi delle iniziative/progetti attuate dall'intervistato e che hanno visto il coinvolgimento sia dell'ente pubblico che del privato

Premessa

Il rapporto tra pubblico e privato è diventato un tema di interesse negli anni immediatamente successivi alla emanazione della legge Biagi, 2005-2006. I due mondi parlavano un linguaggio completamente diverso l'uno dall'altro e il rapporto consisteva principalmente nella “vendita” al pubblico da parte del privato di servizi di ricollocazione. Il panorama è cambiato con l'avvento della crisi del 2008 che ha costretto le ApL a trasformarsi da mera agenzia di somministrazione a vera e propria agenzia per il lavoro. Di conseguenza il focus dell'azione dell'ApL non poteva più essere solo l'azienda (come nel caso della fornitura di servizi di somministrazione) ma si è progressivamente ampliato alla persona.

Un altro punto da considerare è che esiste ancora una grande diffidenza nei confronti delle ApL da parte del pubblico. E' necessario lavorare per ridurre tale pregiudizio negativo. Umana sta realizzando un progetto pilota che consiste nell'incontrare il pubblico a livello territoriale spiegando territorio per territorio quali sono gli interventi che l'Agenzia potrebbe realizzare.



Quali sono le esperienze significative di Umana nell'ambito della collaborazione pubblico/privato? (principali caratteristiche)

Tra le molteplici esperienze realizzate, l'intervistato cita il progetto Occupa-TO con la provincia di Torino, e il progetto Ricolloca-MI con la provincia di Milano. Quest'ultimo può essere considerato paradigmatico in riferimento alle dinamiche della collaborazione tra pubblico e privato, sia in senso negativo che positivo, e di come queste dinamiche si siano evolute nel tempo. La prima edizione di Ricolloca-MI era stata presentata alle ApL nel gennaio del 2010 senza una verifica preliminare della sostenibilità del progetto da parte delle ApL stesse. L'iniziativa ha comportato, alla fine del primo anno⁵², un finanziamento da parte delle Agenzie (una quindicina) di circa 1.3 milioni di euro per servizi di formazione e di accompagnamento al lavoro (si tratta di fondi FormaTemp). AFOL ha assicurato lo screening dei potenziali partecipanti al progetto, verificando il possesso dei requisiti per l'accesso ai servizi ed effettuando il bilancio di competenze. I fondi messi a disposizione della Provincia sono stati destinati alle imprese come incentivi per la stabilizzazione (contratti a tempo indeterminato). Nonostante la non sostenibilità economica del progetto, le ApL, tra le quali Umana, vi hanno aderito in quanto investimento finalizzato a diventare interlocutori del pubblico (azione di sistema).

La seconda edizione del progetto Ricolloca-MI si presenta più equilibrata dal punto di vista economico: l'investimento complessivo è di circa 1,5 milioni di euro, per 2/3 circa assicurati dalle ApL e per 1/3 dalla provincia di Milano. Lo screening dei lavoratori sarà effettuato anche in questo caso da AFOL. Dopo la formazione è previsto però per tutti i lavoratori un periodo di lavoro in somministrazione. In seguito, nel caso in cui un lavoratore sia assunto in azienda, quest'ultima riceve un voucher spendibile presso le ApL per servizi di accompagnamento al lavoratore per il primo periodo di attività.

Il progetto era quindi inizialmente costruito su una "analisi mancata" del contesto: si puntava al reinserimento lavorativo tramite contratto a tempo indeterminato quando ormai questa tipologia contrattuale è raramente utilizzata negli inserimenti lavorativi; vi era un evidente pregiudizio negativo nei confronti del contratto in somministrazione; le ApL erano coinvolte non tanto in qualità di intermediari del mercato del lavoro ma come portatori di un "tesoretto", i fondi FormaTemp per la formazione.

I risultati di Ricolloca-MI 1: è stato ricollocato quasi il 40% dei lavoratori trattati.

Quali sono i punti di forza e di debolezza evidenziati da queste esperienze ? e quali sono dunque gli "elementi chiave" per consentire/favorire l'instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato? (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ...)

La **specializzazione** degli operatori in riferimento ai servizi offerti **non** è fondamentale per il successo del raccordo tra il pubblico e il privato, anche se è vero che le ApL hanno maggiori relazioni con le imprese. Non è auspicabile un modello secondo il quale il pubblico si occupa (solo) dell'accoglienza e il privato del matching. Nel complesso i CPI e le APL si dividono un 6% delle assunzioni che transitano nel mercato del lavoro, mentre la gran parte avviene tramite relazioni informali. Le performance dei CPI sono molto basse soprattutto in alcune zone del Paese, nelle quali i CPI non sono in grado di produrre servizi soddisfacenti; ma in altre aree sono utili. Per cui, più che dividersi il percorso (la filiera dei servizi), approccio che sembra serva solo a legittimare l'esistenza delle diverse tipologie di operatori, è necessario capire chi sia più indicato a individuare i soggetti che "hanno bisogno di una dote in più", in un clima di vera sussidiarietà. Il pubblico dunque dovrebbe:

- identificare i target che necessitano effettivamente di sostegno. Il sistema deve essere più efficace e meno dispersivo: attualmente per ogni 100 persone che si presentano agli sportelli di una ApL esistono solo 5 opportunità di lavoro. E' necessario selezionare il target, identificare le persone che hanno realmente voglia di lavorare;

⁵² In realtà il progetto è iniziato a gennaio 2010 e si è concluso a luglio 2011 (fonte: rapporto attività FormaTemp 2011).



- stanziare le doti;
- farsi garante del sistema per conto dell'intera comunità interagendo con le parti sociali, definire le regole e
- realizzare tali regole facendo gestire i servizi agli operatori.

Con riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla proposta di riforma del governo (in particolare per la parte sui servizi per l'impiego) quali ritiene che siano gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema?

- La definizione di **livelli essenziali** di servizio omogenei e di standard nazionali di riferimento non apporterebbe grossi vantaggi ai fini della qualificazione dell'offerta (selezione degli operatori che possono accedere al sistema) che, però, è necessaria perché solo un 20% degli operatori lavora davvero bene. Bisognerebbe invece definire quali siano gli operatori che possono erogare servizi di ricollocazione sulla base dei risultati ottenuti negli anni precedenti rispetto a quel servizio. Cioè, non è opportuno per la qualità del sistema, che vengano ammessi a erogare servizi di ricollocazione anche gli enti di formazione (che si occupano di altro) oppure organizzazioni nate nel corso dell'anno, come è invece avvenuto nel sistema lombardo. E' necessario che venga effettivamente realizzato il rating.
- Un **sistema informativo** disponibile e accessibile alle ApL nel quale far confluire i nominativi delle persone cui offrire i servizi è un **fattore essenziale** per la collaborazione tra il pubblico e il privato. Non si può però chiedere alle ApL di rendere disponibili ai CPI le proprie *vacancy* perché, poiché i CPI non sono in grado di collocare, fornirebbero queste *vacancy* ad altre ApL (l'attività dell'ApL è tutta mirata alla ricerca di *vacancy*).
- **Non è utile** la creazione di un'**Agenzia nazionale unica**, anche perché non c'è un ente nazionale che potrebbe ricoprire il ruolo (non certamente l'INPS) e non sarebbe opportuno crearne di nuovi.

5.8. ADAPT – CENTRO STUDI INTERNAZIONALI E COMPARATI “MARCO BIAGI” – MICHELE TIRABOSCHI
Ambito scientifico (21 maggio 2012)

Sezione 1: Informazioni sull'intervistato e sull'ente di appartenenza

APL/ISTITUZIONE	ADAPT - Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
NOME E COGNOME DELL'INTERVISTATO	Prof. Michele Tiraboschi
RUOLO	Professore Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia



Sezione 2: Report intervista

Obiettivo della ricerca:

In relazione al tema all'inserimento – reinserimento lavorativo, da una intervista a Bonanni della CISL, apparsa sul Corriere della Sera di qualche giorno fa, emergeva una posizione molto favorevole al ruolo dell'attore pubblico e diffidenza verso il privato. Il problema però è che in Italia il pubblico non funziona ed è quindi necessario affidarsi anche al privato da intendersi sia come il privato for profit che il privato senza fini di lucro.

La diffidenza verso il pubblico o verso il privato è in Italia "ciclica". 15 anni fa la diffidenza era soprattutto verso il privato mentre adesso è verso il pubblico. Alternativamente entrambi sono stati "demonizzati".

In realtà, dagli studi internazionali comparativi condotti emerge chiaramente che dove c'è un buon attore pubblico, allora vi è anche un privato efficiente, e dove c'è un buon privato anche il pubblico è più efficiente. L'idealtipo da perseguire è quello della collaborazione tra pubblico e privato.

I dati ci dicono che in Italia il pubblico non intermedia più del 3-5% del lavoro, con differenze di rilievo tra le varie aree del Paese (nel Nord funziona abbastanza bene, nel Centro meno e nel Sud non funziona), ma anche il privato intermedia poco: attorno all'1% del totale, mentre in altri paesi Europei arriva anche al 3%. In questi paesi il privato funziona meglio perché il pubblico è più efficiente.

NB: Quando si parla di collaborazione tra pubblico e privato non si deve intendere solo il Centro per l'Impiego o l'Agenzia per il lavoro, perché in Italia vi sono altri soggetti che possono agire nel mercato dell'intermediazione di lavoro: le Università, gli enti bilaterali, etc. (vd. Legge Biagi).

“Elementi chiave” per consentire/favorire l’instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ...)

(normativa) Sulla scorta delle raccomandazioni dell'ILO, anche l'Italia ha colto l'opportunità del raccordo tra il pubblico e il privato, autorizzando quest'ultimo ad agire nel campo dell'intermediazione del lavoro, a fronte di un precedente monopolio del pubblico. Ma una apertura vera al privato non può basarsi sulla sola autorizzazione, ci vuole l'accreditamento regionale.

Autorizzazione e accreditamento sono infatti profondamente diversi. L'autorizzazione vieta ai privati di agire nel mercato dell'intermediazione del lavoro salvo il privato che "io, il pubblico" autorizzo. L'accreditamento invece è un concetto positivo. Io soggetto pubblico accredito il privato ad entrare nel pubblico. Ciò aiuta a capire che il disoccupato non è tanto interessato al fatto che l'organizzazione cui si rivolge sia pubblica o privata ma piuttosto che l'aiuti a trovare/ritrovare un lavoro.

In presenza di una mera autorizzazione, la persona si rivolge indistintamente al pubblico o al privato perché per lui sono pari (fattore dell'asimmetria delle informazioni), è difficile distinguere tra buono e non buono. Più che la procedura amministrativa dell'autorizzazione, sarebbe utile il concetto del "marchio". Sarebbe necessario avere un sistema efficace di accreditamento.

(specializzazione) Da questo punto di vista, se il pubblico e il privato collaborano si generano delle sinergie positive: il soggetto debole, in difficoltà, si rivolge al pubblico, ma quest'ultimo non ha connessioni forti con il mondo delle imprese che invece il privato ha.

Un buon sistema di accreditamento è un fattore chiave per consentire la collaborazione pubblico/privato e crea cooperazione e sinergie in relazione a vari aspetti: nella gestione delle liste di disoccupazione, ma anche nella gestione delle attività di ricollocamento.



(governo del sistema) A priori il ruolo di pivot del sistema non è né del pubblico né del privato. Il ruolo del pivot lo deve avere chi dei due è più efficiente. E questo è necessariamente in riferimento ai target. Ad esempio per il target dei giovani, è l'Università (Alma Laurea, che agisce però informalmente e senza autorizzazione, offre un servizio efficiente di incontro tra domanda e offerta di lavoro per i neolaureati); per le persone espulse dal mondo del lavoro l'attore più efficiente potrebbe essere anche il sindacato, nell'ambito dell'ente bilaterale. Ma il pubblico è molto diversificato e vi sono incluse varie tipologie di attori, fino ad arrivare, ad esempio, ai servizi preposti all'inserimento dei disabili. La Legge Biagi prevedeva anche enti bilaterali settoriali, che sono più in grado di leggere le necessità dei vari settori economici (dal tessile, al meccanico, ai servizi, etc.) e quindi di rispondervi meglio.

In Italia vi è dunque una ricchezza di attori che consentirebbero di andare verso una pluralità di operatori, mentre attualmente ve ne sono circa una ottantina (a fronte degli 8-9 mila del Giappone, ad esempio). Il fatto che vi siano pochi operatori implica che questi siano generalisti (poco specializzati per target e per servizi) e quindi poco efficienti.

(contesto relazionale) Come si diceva in premessa, esiste diffidenza reciproca tra pubblico e privato. Ovvio quindi che solo esperienze pregresse di lavoro in comune possano ridurre questa diffidenza.

(risorse pubbliche almeno nella fase di avvio) Per questo motivo è molto importante che vi siano stati e che continuino finanziamenti (pubblici) per poter effettuare sperimentazioni sul campo, iniziative di collaborazione.

In riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla proposta di riforma del governo, quali gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema.

In generale la riforma Monti-Fornero va nella direzione di una riduzione delle tipologie contrattuali (diminuisce la flessibilità in entrata, diminuisce il peso dei contratti temporanei) e non aumenta la flessibilità in uscita. Di conseguenza ci sarà un minore ricambio di lavoratori, e di conseguenza diminuirà la possibilità di fare ricollocazione e di conseguenza ci sarà meno spazio per la collaborazione pubblico/privato.

La proposta di riforma del mercato del lavoro con riferimento ai servizi per l'impiego e alle politiche attive ha una impostazione tendenzialmente pubblicistica, non sono presenti infatti richiami al raccordo tra pubblico e privato o alla partecipazione degli operatori privati nella direzione della realizzazione di specifici interessi pubblici. Anzi, nel documento politico diffuso prima della bozza di articolato normativo, era prevista l'abrogazione dell'articolo 13 del d.lgs. n. 276 del 2003, che disciplina modalità di reinserimento di lavoratori svantaggiati nel mercato del lavoro, basandosi proprio sul raccordo pubblico-privato. Tale disciplina anche se è stata confermata, tuttavia risulterà depotenziata, nel caso dell'eliminazione della deroga alla parità di trattamento in caso di inserimento di lavoratori svantaggiati.

Detto questo, possono risultare efficaci per uno sviluppo del raccordo pubblico-privato nell'ambito dei servizi per l'impiego, in particolare, un sistema informativo unico che coinvolga i privati, l'esternalizzazione di servizi dal "pubblico" ad agenzie private, un sistema di premialità e sanzioni. Questi elementi sono tuttavia già presenti nel nostro ordinamento, posso essere migliorati, ma in particolare devono essere applicati e resi effettivi.

La riforma fa rivivere, inoltre, la delega al Governo – contenuta nel comma 30 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247 – per riformare i servizi per l'impiego. In questa ottica, data la criticità della situazione attuale dei servizi pubblici, dovrebbe essere considerata seriamente la possibilità di una impostazione nuova, basata dalla erogazione diretta dei servizi base, realizzati in economia, e dalla esternalizzazione a privati, su base contrattuale, di servizi specialistici e avanzati.



La volontà di esercitare la delega in materia di servizi per l'impiego e politiche per il lavoro suggerisce l'idea che il Governo intenda probabilmente portare a compimento le modifiche introdotte dal disegno di legge, forse proprio nella direzione di attribuire all'INPS la competenza dei servizi per l'impiego.

Se questo avvenisse, non potrebbe verosimilmente che attuarsi attraverso l'esternalizzazione dei servizi e l'erogazione degli stessi da parte di privati su incarico dell'ente competente, attuando in questo modo il modello di regolamentazione del mercato del lavoro c.d. di quasi-mercato.

5.9. ITALIA LAVORO – MAURO BOATI

Livello tecnico/operatori del mercato del lavoro (14 giugno 2012)

Sezione 1: Informazioni sull'intervistato e sull'ente di appartenenza

APL/ISTITUZIONE	Italia Lavoro
NOME E COGNOME DELL'INTERVISTATO	Mauro Boati
RUOLO	Consulente Italia Lavoro (dal 1° giugno 2012)

Sezione 2: Report intervista

Quali sono le esperienze più significative di cui è a conoscenza nell'ambito della collaborazione pubblico/privato? (principali caratteristiche). Quali sono i punti di forza e di debolezza evidenziati da queste esperienze?

Le esperienze esistenti in Italia sono assai limitate e frammentarie. Nessuna di queste esperienze è in grado di essere messa a sistema. Dipendono molto dalla disponibilità del dirigente locale. Esperienze positive sono state quella di Firenze, per l'inserimento di donne disoccupate da lungo periodo; quella della provincia di Chieti, che ha visto la collaborazione di Adecco e quella della provincia di Verona con l'istituzione di Lavoro & Società. Ma tutte queste esperienze hanno avuto una gestazione molto lunga, di almeno un anno e sono rare.

Quali sono dunque gli "elementi chiave" per consentire/favorire l'instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato? (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ...)

1. L'impianto culturale del pubblico, che ha visto per anni il privato come una minaccia, ha di fatto rallentato l'introduzione dell'accreditamento. Il punto di criticità non è la mancanza di una legge sull'accreditamento, che c'è, ma la **mancanza di una collaborazione**.

L'intermediazione reale dei CPI si colloca tra l'1,5 e il 5-6% (nelle Regioni più virtuose) del totale delle persone che firmano la DID. Le APL intermediano fino all'1,5-2%. Si tratta dunque di percentuali molto basse rispetto a quelle medie europee. Quindi il mercato è ancora ampio e vi è spazio per entrambi i soggetti. Da un lato infatti, i disoccupati non si rivolgono ai CPI se non nei casi di crisi aziendali. Dall'altro, le APL hanno rapporti con le imprese, cosa che generalmente i CPI non hanno. Non c'è motivo che vi sia solo competizione, vi è la possibilità di dividersi gli spazi del mercato. La **specializzazione** non può però essere attuata tramite una normativa, ma solo attraverso



patti territoriali.⁵³

Anche gli altri soggetti che agiscono nel mercato del lavoro hanno/possono avere un ruolo importante. La Scuola e l'Università hanno le conoscenze e gli strumenti per effettuare l'orientamento. Le Camere di Commercio possono portare i contatti con le imprese. I Consulenti per il Lavoro sono gli unici soggetti che hanno relazioni con le piccole e le micro imprese.

2. Il sistema di collaborazione pubblico/privato regge se le **convenienze reciproche** sono rispettate. Per il privato è necessario che siano rispettate le convenienze economiche (il privato deve "far quadrare i conti"). Per la politica (il pubblico) l'obiettivo è quello di poter ricollocare le persone che hanno perso un lavoro. Se ci sono realtà private che riescono a ricollocare queste persone, il pubblico ha raggiunto l'obiettivo che si era posto e quindi non dovrebbe pretendere una contropartita. Vi sono difficoltà di varia natura affinché si possa realizzare questa convenienza reciproca:
 - a. le Regioni generalmente non hanno ancora attuato il sistema regionale dell'accREDITamento, e dove è stato attuato, è inadeguato (quello del Piemonte, ad esempio, è in una fase di revisione). L'accREDITamento dei servizi al lavoro, infatti, nasce sulla falsariga dell'accREDITamento per i servizi di formazione. Di conseguenza vengono richiesti molti requisiti di struttura che non sono necessari, mentre non vengono richiesti requisiti di efficacia che invece sono necessari. Ad esempio, uno dei requisiti è l'accessibilità per i disabili (requisito che ha impedito a molti consulenti del lavoro di potersi accREDITare), ma l'accessibilità è irrilevante se lo scopo dell'azione è trovare lavoro al disabile. L'operatore dell'ente infatti può benissimo recarsi a casa del disabile ed erogarvi i propri servizi (se poi vi è necessità di formazione interverrà l'operatore accREDITato per la formazione, con l'accessibilità per il disabile);
 - b. vi sono più regole/norme che insistono una sull'altra e che rendono il sistema particolarmente complesso. Se il pubblico affida un servizio al privato, ad esempio ad una APL accREDITata, e riconosce il servizio erogato pagando l'APL direttamente, si rischia di incorrere nella normativa degli aiuti di Stato in quanto il finanziamento è dato all'APL accREDITata, ma non al consulente per il lavoro, che non ha potuto accREDITarsi. Altro caso: se erogo un incentivo all'impresa perché assuma, ad esempio, un apprendista rientrante nelle categorie dei lavoratori svantaggiati in conformità al reg. CE 800/08 (rif. Bando AMWA di Italia Lavoro), l'impresa deve dimostrare di avere aumentato la propria pianta organica, e questo può rappresentare una difficoltà per le Agenzie per il Lavoro che risentono della crisi e quindi non possono assumere in proprio, ma assumono l'apprendista per poi somministrarlo. In questo caso però, non potendo dimostrare di avere aumentato la propria pianta organica, non possono ricevere l'incentivo all'assunzione;
 - c. le APL non riescono ad usufruire dei premi connessi con la ricollocazione perché i premi vengono generalmente riconosciuti solo a fronte di un contratto a tempo indeterminato (che in media, però, durano solo 1 anno e 4 mesi). Generalmente Inoltre i premi non vengono riconosciuti nei casi in cui il reinserimento lavorativo avvenga con un contratto di somministrazione e questo nonostante che tale contratto rappresenti spesso una prima fase di una successiva stabilizzazione del lavoratore in azienda.
3. Un altro elemento che può favorire la collaborazione tra il pubblico e il privato è **l'utilizzo dei dati**. Il pubblico detiene l'elenco delle persone che percepiscono le indennità, e l'elenco delle persone che hanno sottoscritto la Dichiarazione di Immediata Disponibilità. Per i soggetti che lavorano su numeri elevati, l'elenco dei percettori di indennità è poco utilizzabile poiché le estrazioni sono per singolo nominativo (poiché la finalità degli elenchi dell'INPS è amministrativa rispetto alla situazione della singola persona). Gli elenchi delle DID (che in alcuni casi sono detenuti a livello provinciale e in altri a livello regionale) generalmente non

⁵³ Italia Lavoro sta attivando progetti per la realizzazione di reti locali (rif. Paola Izzo).



sono resi disponibili agli operatori della ricollocazione o alle imprese. Alcune province/regioni forniscono insiemi limitati di nominativi (rif. ad esempio al sistema del Veneto), ma non realizzano una preselezione rispetto alla effettiva ricollocabilità delle persone segnalate⁵⁴ oppure forniscono i nominativi con tempi che non sono compatibili con le esigenze del recruiting aziendale.

Sarebbe necessario facilitare l'accesso ai dati mentre il pubblico concepisce il possesso e la gestione dei dati come una funzione propria e non cedibile.

Con riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla proposta di riforma del governo (in particolare per la parte sui servizi per l'impiego) ritiene che gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema siano:

- la definizione di livelli essenziali di servizio omogenei e di standard nazionali di riferimento,
- la possibilità di esternalizzare i servizi dal “pubblico” ad agenzie private,
- La realizzazione di un sistema informativo unico,
- La creazione di un’Agenzia nazionale,
- L’inserimento di un sistema di premialità e sanzioni per erogatori e destinatari dei servizi, per garantire efficienza dei servizi e comportamenti virtuosi dei destinatari

I livelli essenziali dei servizi sono previsti nella Costituzione e sono già stati applicati nel settore sanitario. La persona è titolare di un diritto che va ad esigere. Questo aspetto deve essere collegato ad una omogeneità nel costo della prestazione. Attualmente invece vi sono delle discrepanze notevoli tra regione e regione (1 ora di servizi al lavoro è pagata 14-15 euro in alcune regioni e 32-35 euro in altre). Se la creazione di un sistema di LEP si concretizzerà in un sistema che garantirà agli utenti un determinato livello qualitativo dei servizi ricevuti, sarà una innovazione positiva. Se invece l'introduzione dei LEP verrà intesa come una filiera rigida di prestazioni cui deve obbligatoriamente accedere la persona che cerca lavoro, sarà una innovazione negativa. Si andrebbe infatti verso un irrigidimento del sistema che andrebbe a discapito della persona che cerca lavoro e che metterebbe in difficoltà gli operatori privati. I LEP dovrebbero infatti essere **flessibili e collegati ai bisogni reali della persona**.

Attualmente a livello nazionale vi è il **sistema informativo** delle C.O. e il sistema informativo dell'INPS sui percettori di indennità, mentre a livello regionale e provinciale vi sono i vari sistemi informativi sul lavoro (SIL). Sarà molto difficile riuscire a integrare in un unico sistema informativo nazionale tutte queste realtà.

L'agenzia nazionale che era prevista dalla riforma avrebbe dovuto avere il compito di unificare la gestione delle politiche passive e delle politiche attive per il lavoro.

Premialità: se il sistema punta all'efficacia, deve prevedere un riconoscimento per i soggetti che svolgono meglio il lavoro. La premialità non dovrebbe riguardare solo i CPI e le APL ma anche gli altri soggetti che si occupano di incontro domanda/offerta di lavoro. Ad esempio, nel caso delle Università, la premialità dovrebbe essere un incentivo per una maggiore corrispondenza tra le lauree in uscita e le competenze richieste nel posto di lavoro.

⁵⁴ Ad esempio, uno dei progetti della Provincia di Napoli è fallito perché le persone che dovevano essere ricollocate pretendevano di essere inserite nell'amministrazione pubblica per poter avere la garanzia di non essere licenziati.



Le **sanzioni** devono invece essere previste in riferimento ai lavoratori che sono iscritti negli elenchi ma che non hanno in realtà nessuna intenzione di trovare una ricollocazione (fino ad ora le sanzioni previste dalle normative vigenti nei vari periodi non sono mai state applicate). Gli elenchi sono infatti ipertrofici e non rispondenti alla realtà.

5.10. FACOLTÀ DI ECONOMIA DELL'UNIVERSITÀ CATTOLICA, PIACENZA – PIETRO ANTONIO VARESI

Ambito scientifico (17 luglio 2012)

Sezione 1: Informazioni sull'intervistato e sull'ente di appartenenza

APL/ISTITUZIONE	Facoltà di Economia dell'Università Cattolica, sede di Piacenza
NOME E COGNOME DELL'INTERVISTATO	Prof. Pietro Antonio Varese
RUOLO	Professore ordinario di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica, sede di Piacenza

Sezione 2: Report intervista

“Elementi chiave” per consentire/favorire l’instaurarsi della collaborazione tra pubblico e privato (normativa nazionale o regionale, governo del sistema, specializzazione soggetti coinvolti, contesto relazionale ...)

(contesto relazionale) Il rapporto tra il pubblico e il privato potrebbe svilupparsi meglio se i due fronti cessassero di ritenere che la presenza dell'uno è possibile solo se l'altro viene a mancare. All'estero non c'è questa concezione, che invece in Italia è presente nella pratica quotidiana.

In alcune Amministrazioni Provinciali l'approccio seguito è quello di difendere tutte le attività svolte anche quelle svolte in modo non efficiente in modo da togliere spazio vitale al privato. Dall'altro lato vi sono alcune APL che teorizzano che il pubblico (rappresentato dai CPI) non ha ragione d'essere perché tutto ciò che fa il pubblico lo può fare anche il privato ed in modo più efficiente ed efficace.

(normativa) In Lombardia questa concezione (concorrenza) si è sviluppata con la legge 22/2006, che poi fortunatamente è stata modificata nella parte in cui poneva su un piano di totale parità il pubblico e il privato. Nella regione lo strumento innovativo è rappresentato dalla dote.

In Italia c'è bisogno di servizi pubblici e privati per l'impiego, di più CPI e di più APL perché il nostro sistema dei servizi per il lavoro è gracile. C'è quindi spazio affinché possano svilupparsi entrambi, se ci si immagina di rendere disponibili molti servizi al lavoro come prelude la riforma Monti-Fornero.

L'art. 13 della 276 è una norma interessante ma non è stata utilizzata. La norma è stata mutuata dall'esperienza tedesca. Deve essere utilizzata per fasce molto deboli della popolazione alle quali è necessario dare protezioni. Si dovrebbe assorbire l'indennità percepita dal lavoratore e non diminuire il salario percepito, possibilità che è difficilmente accettabile da un punto di vista sociale.

(specializzazione) Riguardo alla specializzazione dei operatori pubblici e privati in riferimento ai servizi e/o ai target, bisogna che i soggetti dimostrino sul campo qual'è la loro vocazione. Non è un elemento che si possa decidere a tavolino, a priori. Vi sono alcune funzioni amministrative che



naturalmente fanno capo al pubblico ma il resto della gamma dei servizi può essere erogato da tutti i soggetti. Alcuni operatori privati possono essere vocati per certi servizi (target deboli). L'unica eccezione potrebbe essere rappresentata dall'*outplacement*. Si tratta di un servizio particolare, così poco praticato dal pubblico, che potrebbe essere naturalmente affidato ai soggetti privati ed in particolare alle società che sono nate esplicitamente per erogare questo servizio.

Vi è invece una differenziazione tra autorizzati da una parte e accreditati e pubblici dall'altra.

I soggetti **autorizzati** guardano al mercato del lavoro con gli occhi del potenziale datore di lavoro che sta cercando sul mercato le persone che hanno determinate caratteristiche appetibili per le imprese (poiché il committente è l'impresa). Gli **accreditati le strutture pubbliche** guardano al mercato del lavoro con gli occhi del bene collettivo (non sempre gli accreditati hanno coscienza di essere entrati in un sistema a funzione pubblica).

La collettività identifica una criticità (over 50, giovani, donne disoccupate di lunga durata) e decide di intervenire con determinate politiche attive. Poi sia il pubblico che il privato sono chiamati a gestire queste politiche attive. Tale approccio supera la contrapposizione pubblico privato e separa i soggetti non in riferimento alla loro natura giuridica ma alle attività svolte. In Europa (ad esempio in Belgio) vi sono soggetti pubblici che sono agenzie interinali e operano sul mercato con l'occhio del datore di lavoro, cioè come privati.

Il modello di riferimento dovrebbe essere il modello lombardo del sistema della Formazione Professionale nel quale operano sia CFP privati che pubblici, ma dove il pubblico non è rappresentato da strutture pubbliche ma da coloro che svolgono attività a finalità pubblica, cioè secondo finalità che sono state identificate dal pubblico come utili per la collettività. A svolgere queste attività si sono candidati sia soggetti pubblici che privati.

Il problema della **selezione avversa** nasce perché la scelta politica è stata quella di favorire la occupazione invece della occupabilità, ciò in conseguenza del fatto che le politiche attive sono state oggetto di una campagna mediatica che ha messo a tema la valutazione dell'efficacia delle politiche in termini di occupazione. Invece l'obiettivo della occupabilità è importante perché vi sono persone che oggettivamente sono molto lontane dal poter essere reinserite nel mercato del lavoro, prima che possano essere occupate deve quindi essere colmata questa distanza.

(risorse) La disponibilità di risorse è un fattore chiave che devono essere assicurate dallo Stato o almeno dal soggetto pubblico, un "attore collettivo".

(governance del sistema) Quello che è mancato in questi anni è stato lo Stato, che non ha svolto il proprio ruolo di regolazione del sistema.

In riferimento agli sviluppi del modello nazionale delineati dalla riforma del governo, ritiene che gli elementi determinanti per il miglioramento del sistema siano (vedi elenco).

- la definizione di livelli essenziali di servizio omogenei e di standard nazionali di riferimento,
- la possibilità di esternalizzare i servizi dal "pubblico" ad agenzie private,
- La realizzazione di un sistema informativo unico,
- La creazione di un'Agenzia nazionale,
- L'inserimento di un sistema di premialità e sanzioni per erogatori e destinatari dei servizi, per garantire efficienza dei servizi e comportamenti virtuosi dei destinatari

Nella riforma vengono introdotti i **Livelli Essenziali delle Prestazioni**. Se vi saranno risorse



sufficienti per sviluppare questo elemento, tra 5-10 anni potrebbero esserci molti soggetti sul mercato, che avrà premiato chi avrà dimostrato maggiori capacità e punito gli altri, sia tra il pubblico che tra il privato.

Riguardo la possibilità di **esternalizzare i servizi** dal pubblico ad agenzie private, nel paragrafo che tratta della specializzazione dei soggetti viene riportato un approccio che pone da un lato gli autorizzati e dall'altro gli accreditati e il pubblico (entrambi, questi ultimi, chiamati a svolgere attività a finalità pubblica) e supera la contrapposizione tra pubblico e privato nell'erogazione di servizi al lavoro.

Riguardo agli altri soggetti che, oltre ai CPI e alle APL, agiscono nel mercato dei servizi al lavoro:

- le Università non sempre sono efficaci nelle attività di outplacement;
- non si capisce per quale motivo siano stati inclusi anche i Comuni, solo i Comuni di grosse dimensioni possono ambire a svolgere delle attività in questo ambito e solo se hanno una tradizione in tal senso; da questo punto di vista, è migliore la legge 22/2006 che prevede che nella Commissione Istituzionale ci siano, oltre ai rappresentanti delle Province, anche il Comune di Milano.
- la possibilità data dalla 276/2003 agli enti bilaterali è rimasta inattuata, con la sola eccezione del settore agricolo e del settore edile.

Il pubblico afferma di gestire bene l'informazione, e vuole condividerla solo con gli enti di cui si fida. Attualmente non esiste **un sistema informativo unico**. Ci sono alcune banche dati, ognuna delle quali è di proprietà di un diverso soggetto pubblico. Le informazioni contenute in queste banche dati non circolano neanche all'interno della Pubblica Amministrazione. Le Province e le Regioni, ad esempio, non sanno dall'INPS chi sono i percettori di CIG in deroga e quanto percepiscono. Si sta quindi discutendo di un modello che attualmente non esiste. Se ci fosse un sistema informativo unico, questo dovrebbe essere pubblico, e dovrebbe essere messo a disposizione anche dei soggetti accreditati. Mentre ai soggetti autorizzati dovrebbero essere trasferite solo alcune delle informazioni disponibili.

Riguardo all'**Agenzia nazionale**, come detto precedentemente, quello che è mancato in questi anni è stato lo Stato, che **non ha svolto il proprio ruolo di regolazione del sistema**:

- non ha garantito delle risorse stabili (fino ad ora si sono utilizzate prevalentemente risorse del FSE);
- non ha garantito l'infrastruttura informativa (le banche dati informative condivise);
- non ha fissato i Livelli Essenziali delle Prestazioni;
- non ha stabilito le regole della condizionalità (ad esempio il lavoratore può autocertificare lo stato di disoccupazione⁵⁵).

Con la riforma del mercato del lavoro, la Ministra Fornero ha inserito nella normativa nazionale due di queste parti: i LEP e le condizionalità (il disoccupato è obbligato ad accettare una proposta di lavoro o di formazione, entro certi limiti, pena la perdita dello stato di disoccupato). Ma non è chiaro quel sia il soggetto che debba attuare questi elementi. Chi garantisce i LEP, chi dà corpo alle condizionalità? Per il momento vi è solo un rimando alla legge delega.

Le Province e le Regioni avrebbero dovuto proporre un proprio disegno in mancanza del quale è probabile che perderanno le proprie competenze. Sarebbe stato auspicabile un processo bottom-up e non top-down, con una proposta dal basso, il mantenimento delle competenze a livello locale in

⁵⁵ A partire dal 1 gennaio 2012, in considerazione dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di certificazioni introdotte dall'articolo 15, legge 12 novembre 2011, n. 183, è possibile autocertificare il requisito di disoccupazione/inoccupazione, mediante dichiarazione resa dal lavoratore ai sensi dell'articolo 46, D.P.R. 445/2000.



capo alle agenzie provinciali, a livello regionale in capo alle agenzie regionali e la creazione di una agenzia nazionale.

