

**COMMISSIONE XI**  
**LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**  
**RESOCONTO STENOGRAFICO**  
**INDAGINE CONOSCITIVA**

10.

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° OTTOBRE 2014**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CESARE DAMIANO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Dell'Aringa Carlo (PD) .....	7
Damiano Cesare, <i>Presidente</i> .....	2	Falasca Giampiero, <i>Avvocato giuslavorista</i> ..	2, 9
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DEI SERVIZI PER IL MERCATO DEL LAVORO E SUL RUOLO DEGLI OPERATORI PUBBLICI E PRIVATI</b>		Leonardi Marco, <i>Professore di economia presso l'Università degli studi di Milano</i> ..	4, 10
<b>Audizione di esperti della materia (Giampiero Falasca e Marco Leonardi):</b>		Pizzolante Sergio (NCD) .....	8
Damiano Cesare, <i>Presidente</i> .....	2, 7, 9, 10	Polverini Renata (FI-PdL) .....	7
		<b>ALLEGATO: Documentazione presentata dagli esperti</b> .....	11

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
CESARE DAMIANO

**La seduta comincia alle 14.45.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

**Audizione di esperti della materia  
(Giampiero Falasca e Marco Leonardi).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati, audizione di esperti della materia (Giampiero Falasca e Marco Leonardi).

Diamo quindi il benvenuto all'avvocato giuslavorista Giampiero Falasca e Marco Leonardi, professore di economia presso l'Università degli Studi di Milano. Avverto che gli auditi hanno messo a disposizione della Commissione documenti (*vedi allegato*), dei quali autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna. L'avvocato Fava, del quale era prevista l'audizione, ha comunicato di non potervi prendere parte per motivi di salute. Nello scusarsi per la mancata partecipazione, ha comunque trasmesso un documento sui temi oggetto dell'indagine, che è a disposizione dei componenti della Commissione.

Nel ringraziare ancora una volta i nostri ospiti, do loro la parola, cominciando dall'avvocato Falasca.

GIAMPIERO FALASCA, *Avvocato giuslavorista*. Ringrazio il presidente e tutta la Commissione per l'invito particolarmente gradito e faccio i complimenti per il fatto che una volta tanto non si discuta dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Credo che siamo un po' *démodé*, come dicevamo informalmente prima con il professor Dell'Aringa, in attesa dell'inizio di questa audizione ...

Credo che il tema dei temi invece sia come rendere più efficienti ed efficaci i servizi per l'impiego. Faccio una premessa: credo che dobbiamo innanzitutto metterci d'accordo su quali siano le finalità dei servizi per l'impiego. Spesso cadiamo nell'illusione che i servizi dell'impiego servano per creare più occupazione, ma credo che sia una speranza mal risposta perché, anche se io sono bravo a far incontrare domanda e offerta, ma non c'è domanda e offerta di lavoro, non vado da nessuna parte!

Credo che noi abbiamo bisogno di un sistema strutturato di servizi per l'impiego, per rendere più trasparente il mercato del lavoro e per rimettere in gioco le opportunità lavorative che purtroppo, come ogni anno ci dicono le indagini dell'ISFOL, sono totalmente gestite nell'informalità.

Uno dei problemi dell'odierno mercato del lavoro è che non c'è parità di accesso alle opportunità lavorative e quindi un sistema strutturato servirebbe innanzitutto a questo.

Nel periodo, purtroppo lungo, di crisi che stiamo attraversando si è scoperto che i lavoratori espulsi massicciamente dal ciclo produttivo hanno un drammatico problema di competenze e di ricollocazione nel mercato del lavoro, quindi abbiamo un bisogno estremo e purtroppo insoddisfatto di servizi che siano in grado di riformare le competenze.

Abbiamo sentito tante volte dire che in 3-5 anni qualsiasi competenza viene completamente bruciata e va ricostruita, e oggi i lavoratori sono lasciati soli. In tutte le crisi, nelle grandi procedure di mobilità che stiamo gestendo in questi anni (personalmente sono stato coinvolto anche in qualcuna molto nota ultimamente), i lavoratori vengono accompagnati all'uscita con importanti somme economiche, ma non hanno un servizio di *outplacement*, non hanno un vero strumento per il rientro nel mercato del lavoro.

Questa è la premessa, vado molto rapidamente. Cosa dobbiamo fare? In quindici anni sono state fatte tantissime riforme, dal decreto attuativo della « riforma Bassanini », il decreto Montecchi (decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469), passando per la « legge Biagi », passando per i vari provvedimenti del Ministro Damiano e arrivando ad oggi, spesso abbiamo insistito sempre sugli stessi concetti, cioè servizio pubblico, missione dei centri pubblici per l'impiego, che devono passare dal collocamento burocratico a un'attività di servizio, condizionalità, per cui il lavoratore può fruire dei servizi solo se partecipa; eppure, come dicono gli economisti, « il cavallo non ha bevuto », il sistema non è decollato.

Un problema può sicuramente essere legato al fatto che abbiamo 7.000 persone nei centri per l'impiego e in Germania ce ne sono 70.000. Temo che evocare questo dato rischi di essere traducibile in una richiesta di 63.000 nuove assunzioni, che pure non sarebbe male per i dati occupazionali.

Dovremmo cercare di colmare questo *gap* con un'innovazione anche nei modelli. Abbiamo, infatti, insistito moltissimo su un modello che sul piano teorico è ben costruito, ma sul piano pratico purtroppo non ce la fa per un'inadeguatezza di risorse, che purtroppo, se siamo realisti, non colmeremo mai, soprattutto nell'attuale contesto congiunturale di finanza pubblica, o forse perché è proprio il modello che non funziona; sto parlando

del modello del centro per l'impiego pubblico, che eroga in maniera autosufficiente tutti i servizi.

In altre esperienze desunte dalla comparazione (parto dalla Germania e dalla Riforma Hartz del 2003, ma ormai sono modelli diffusi ovunque) si è puntato sulla natura pubblica del servizio, non dell'operatore: natura pubblica del servizio e possibilità per tutti gli operatori pubblici e privati che siano accreditati di partecipare all'erogazione del servizio.

Noi abbiamo scritto queste cose nelle leggi, nella « legge Biagi » c'era scritto e la normativa successiva l'ha confermato, ma poi, come al solito, partiamo bene e ci perdiamo nell'attuazione e nell'implementazione delle norme con un rinvio poco sensato alle Regioni che dovevano costruire i sistemi di accreditamento e non l'hanno fatto. Se quindi andiamo oggi sui territori regionali, tranne il caso della Lombardia e un inizio di sperimentazione nella Regione Lazio, sono pochissime le esperienze in cui si è costruito un servizio pubblico con operatori privati o pubblici che offrirono questi servizi.

Dobbiamo fare quindi innovazione sui modelli, dobbiamo trovare il modo per costruire questi benedetti sistemi di accreditamento (se le Regioni non sono capaci, facciamo in un altro modo) e dobbiamo destinare le risorse, che sono scarse ma non scarsissime, a chi eroga il servizio.

L'esperienza della dote unica lombarda, che è perfettibile da tanti punti di vista, può sicuramente essere additata come un principio di *best practice*. È stato identificato un pacchetto di servizi di cui ciascuna persona che si rivolge alla rete regionale può fruire, è stato previsto un pacchetto di incentivi che vengono riconosciuti ai soggetti accreditati che offrono uno di quei servizi, è stata valorizzata la logica del risultato.

Purtroppo indicare su questi temi una regione o l'altra è pericolosissimo perché si rischia subito di politicizzare la questione, che ha invece inevitabilmente una grossa sostanza tecnica. Non è mio compito affrontare questo aspetto, però sicu-

ramente il modello lombardo è un modello che coniuga molte indicazioni dell'Unione europea e va guardato con attenzione, tant'è vero che la stessa Regione Lazio, con un sistema di accreditamento più recente, sta cercando di andare in quella direzione.

L'ultima cosa: dovunque andiamo in Europa, quando parliamo di questi temi (anni fa feci un *benchmark* in giro per l'Europa per studiare questi sistemi), ci si rivolge sempre alla stessa persona, che parla con il disoccupato e da un lato gli dice cosa deve fare (il corso di formazione, rifare il *curriculum*) e dall'altro gli gestisce l'ammortizzatore sociale. È la stessa persona, non lo stesso ufficio.

Noi abbiamo un sistema in cui il servizio per l'impiego è gestito dalle abolite o abolende Province e in futuro forse dalle Regioni, e l'ammortizzatore sociale è gestito dall'INPS. Soggetti più diversi non possono esistere come diffusione territoriale, come organizzazione interna, come missione istituzionale.

Capisco che è un'impresa enorme arrivare a questo obiettivo, ma, se non arriviamo a un'integrazione piena tra politiche attive e politiche passive, stiamo facendo soltanto un grande dispendio di energie. Questo perché, in un'epoca in cui gli ammortizzatori sociali sono scarsi, noi dobbiamo finalizzarli e concentrarli solo sulle persone che partecipano alle misure di politica attiva.

Se andiamo a vedere la legge, nella legge c'è scritto tutto sulla condizionalità, ma non riesce a funzionare perché questi due soggetti non si parlano o, comunque, fanno fatica a parlarsi. Credo, quindi, che servizio pubblico e non solo dell'operatore pubblico, e l'integrazione tra politiche attive e politiche passive siano le due grandi linee su cui si debba andare.

C'è poi il tema proprio delle politiche attive, che è parallelo a questo, ma non vado oltre per non rubare troppo tempo. Dico solo che quindici anni di decentramento amministrativo e poi la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione — non so neanche se chiamarlo federalismo — non hanno prodotto

i risultati sperati. Le Regioni si sono convinte di operare come legislatori e hanno colto male il messaggio del Titolo V: avrebbero dovuto fare, invece, i gestori del servizio.

Anche se non ci fosse stata questa patologia, l'idea di frammentare il nostro piccolo Paese in ventuno mercati del lavoro a livello regionale forse era troppo spinta. È probabile che un Paese come il nostro, che è grande come uno degli Stati federali degli Stati Uniti, non abbia bisogno di 21 organizzazioni dei mercati del lavoro e quindi l'idea dell'Agenzia unica non sia un'idea di centralismo e di ritorno al passato, ma sia un modello organizzativo coerente con il territorio che abbiamo.

MARCO LEONARDI, *Professore di economia presso l'Università degli studi di Milano*. Ringrazio il presidente e la Commissione dell'invito e partirei da quello che ha appena detto l'avvocato Falasca.

Credo che il punto principale per una riforma dei centri per l'impiego che abbia senso e voglia di farli funzionare sia *in primis* risolvere il disallineamento tra il sistema centralizzato dell'INPS, che paga i sussidi, e il sistema decentralizzato dei centri per l'impiego, gestiti ora delle Province e in futuro dalle Regioni e dalle Città metropolitane, che invece dovrebbero gestire le politiche attive.

Se non si risolve questo problema alla radice, probabilmente il sistema avrà sempre un difetto di fondo. Credo, quindi, che l'Agenzia federale debba centralizzare il più possibile le attività almeno su tre fronti. Dovrebbe imporre e coordinare politiche attive con *standard* strettamente nazionali, come succede, del resto, nella maggior parte degli altri Paesi, nei quali la gestione del servizio magari è stabilita a livello locale ma lo *standard* è rigidamente stabilito a livello nazionale.

I tre punti cardine potrebbero essere: l'accREDITAMENTO di enti pubblici e privati dei servizi con *standard* nazionali; tipologie di contratto con *standard* strettamente nazionali; sistema di remunerazione in

relazione al risultato degli enti privati sulla base di costi *standard* gestiti e determinati nazionalmente.

In prospettiva credo che, per risolvere alla radice il problema, l'Agenzia federale debba essere dentro l'INPS, perché, se è l'INPS che paga il sussidio, chi paga deve avere anche la responsabilità poi di gestirlo ed eventualmente di toglierlo.

Credo quindi che l'Agenzia debba stare dentro l'INPS e potenzialmente in futuro anche i centri per l'impiego debbano in qualche modo dipendere dalla stessa agenzia, quindi direttamente dall'INPS, almeno avere un dirigente nominato centralmente.

Nel programma dell'indagine conoscitiva che ci avete mandato chiedevate di riflettere non tanto sulle *performances* dei centri per l'impiego, quanto sugli esempi nazionali e internazionali che potrebbero migliorarne il funzionamento.

Molti esempi di agenzie federali, come quelle svedesi, sono piuttosto centrali ma funzionano localmente, nominano localmente, insieme alle Province, i dirigenti locali e li sottopongono a vincoli di risultato molto stringenti, cioè determinano in maniera molto stringente la *performance* in termini di ricollocazione e di soddisfazione dei clienti, che devono avere i centri locali. La Commissione è gestita dal centro in collaborazione con la Provincia, ma la responsabilità è centrale e il dirigente nominato può essere rimosso per questa via.

Il primo punto da affrontare, quindi, è la *governance*, il secondo riguarda cosa esattamente dovrebbero fare i centri per l'impiego e come si può migliorare quello che dovrebbero fare. Credo che nell'ambito dell'informatizzazione della pubblica amministrazione i centri per l'impiego potrebbero essere potenzialmente più facili da informatizzare, perché purtroppo i frequentatori sono sempre gli stessi o abbastanza simili.

Poiché in tutti i Paesi esistono anche nel settore privato dei sistemi informatici molto ben funzionanti (se chiamate la Telecom, sanno già chi ha chiamato e perché, sanno già di cosa volete parlare sostanzialmente, perché hanno una rico-

struzione delle chiamate passate), si potrebbe creare un numero verde centralizzato in cui raccogliere le informazioni ed evitare di perdere tempo recandosi al centro dell'impiego, come avviene oggi.

La prima fase di accoglienza si potrebbe fare in maniera centralizzata, in modo che poi l'appuntamento al centro per l'impiego avvenga già con delle informazioni ben precise su cosa vuole la persona che si è rivolta al centro.

Questo potrebbe essere un esempio molto chiaro e non particolarmente difficile di informatizzazione della pubblica amministrazione. Non è molto difficile, perché i centri per l'impiego hanno una platea abbastanza ristretta, una platea ricorrente, quindi è più facile fare una cosa del genere, diversamente da tanti altri servizi, che non sono adatti.

A quel punto, è chiaro che con l'informatizzazione si libera tutta una serie di risorse per fare poi la vera attività del centro per l'impiego, che dovrebbe essere quella della profilazione e del *target* di intervento per l'individuo.

Ci sono molte esperienze internazionali su come si fa la profilazione, c'è una letteratura molto vasta sulla profilazione internazionale e su un sistema di *target* di assegnazione dell'intervento migliore per la persona che si presenta al centro. Ci sono diversi sistemi per farlo, ci sono sistemi che più si fidano di metodi statistici e sistemi che fanno più affidamento sul colloquio individuale. Credo che sarebbe opportuno un sistema misto.

Teniamo presente che, come evidenziava l'avvocato Falasca, i centri per l'impiego hanno evidenti limiti di personale, quindi è chiaro che quanto più noi riusciamo ad agire a livello statistico, tanto meno il colloquio personale appare importante. Quando questi sistemi statistici sono stati introdotti in altri Paesi, la prima reazione da parte del personale è stata quella di sentirsi superato dalla tecnologia e dal *computer*, per cui deve essere chiaro che non è così: è un servizio complementare di aiuto, non la sostituzione dell'operatore locale.

Deve però essere imposto, perché altrimenti non credo che il servizio, con i numeri di dipendenti che abbiamo, sia sufficiente ad assorbire le attuali esigenze, come probabilmente non è sufficiente ad assorbire le richieste di Garanzia giovani, dal cui funzionamento attuale dovremmo già imparare molto, l'attuale struttura non è sufficiente per far funzionare adeguatamente i centri per l'impiego per tutti i disoccupati, non soltanto per chi usufruisce di Garanzia giovani.

Sui sistemi di *profiling e targeting* c'è molta letteratura e c'è molto da imparare, ma questi sistemi statistici vanno adeguati all'Italia. Io non sposo alcun sistema internazionale *in toto*, però ci sono molte cose da imparare da diversi Paesi, perché le riforme dei centri per l'impiego hanno avuto luogo in diversi Paesi da una quindicina d'anni, quindi è chiaro che lì c'è da imparare.

Credo che un'altra cosa debba essere molto chiara: da questo punto di vista non credo che possiamo imparare dal modello tedesco dei servizi pubblici per l'impiego, che è un modello quasi esclusivamente pubblico, con un numero di dipendenti dieci volte superiore al nostro, un numero di risorse dieci volte superiore, quindi presumibilmente non arriveremo mai, né possiamo puntare a un sistema tedesco.

Tutti gli sforzi vanno indirizzati nel gestire la complementarietà con i servizi privati, ed è meglio stabilire subito che il modello è piuttosto quello olandese che quello tedesco, ossia un servizio pubblico che fa soltanto la profilazione e un servizio privato che fa praticamente in esclusiva il servizio di collocamento, ma con *standard* nazionali, gestiti dall'Agenzia federale, ben chiari e determinati.

Se il centro per l'impiego pubblico fa la profilazione e i privati fanno il collocamento o le varie politiche attive, il controllo deve essere ferreo, molto severo, come del resto è in Olanda.

Siccome in Olanda le agenzie private hanno un *ranking* pubblico, una valutazione pubblica su come funzionano, su quante persone hanno collocato, sulla soddisfazione delle persone che le hanno

utilizzate, è loro interesse avere un'associazione delle agenzie private o del terzo settore.

L'Olanda ha una grandissima quota di terzo settore: i servizi all'impiego sono assicurati non solo da soggetti *profit*, ma anche *no profit*, molto spesso gestiti dai sindacati, fatto molto interessante che potrebbe interessare anche l'Italia, laddove i sindacati, che perdono « clienti » nei CAF con la dichiarazione delle tasse precompilata, possono entrare nei servizi all'impiego.

Di questo l'Olanda è un esempio, però esistono sistemi di tutela della reputazione, associazioni che vigilano per evitare che gli enti ne approfittino e rovinino la reputazione di tutti. Un'associazione delle agenzie private *profit* e *no profit* di servizi all'impiego che si autocontrolla a vicenda potrebbe essere un modello utile per l'Italia.

L'agenzia federale dovrebbe gestire il rapporto con il privato, quindi l'accreditamento, ma anche fissare regole chiare sull'assegnazione delle diverse fasce di difficoltà del disoccupato. Qui la Lombardia ha fatto dei passi avanti, attuando un sistema di assegnazione a fasce con pagamento sulla base della difficoltà di ricollocazione, e un'assegnazione delle doti, che prima avveniva con il *click day*, che era un disastro, mentre adesso è basata sul dato storico: quanto più hai fatto meglio in passato, tanto più puoi avere delle doti da spendere, con delle quote che evitano l'accaparramento da parte di poche agenzie di servizi all'impiego.

Il sistema lombardo per quanto riguarda l'assegnazione in fasce è molto utile da utilizzare. La cosa su cui bisogna essere molto severi nel caso in cui, come credo, si dovesse perseguire la collaborazione tra pubblico e privato con la distinzione dei compiti (il pubblico fa profilazione, il privato fa collocamento), è la valutazione del privato e, quindi, il pagamento sulla base del risultato, altrimenti è chiaro che i privati hanno un evidente incentivo, visto che nella maggior parte dei casi sono soggetti *for profit*, a fare *profit* sui soldi dello Stato.

Se però il controllo e la valutazione sono molto seri ed esigenti, si possono limitare molto gli incentivi dei privati a scegliere i beneficiari più facili da collocare, « a parcheggiarli » su corsi di formazione che non collocano proprio nessuno e magari anche a manipolare risultati per far vedere che hanno collocato gente che in realtà non hanno collocato.

Tutto questo si può imparare anche all'estero, visto che questi sono incentivi comuni a tutti i privati di tutto il mondo: scegliere i beneficiari più facili, parcheggiarli nella formazione e manipolare i risultati per apparire molto bravi nel collocare quando non lo sono. Su questi temi i sistemi di valutazione dei privati sono abbastanza avanzati e credo che si possa imparare molto.

**PRESIDENTE.** Grazie. Do la parola ai deputati che intendano porre domande o formulare osservazioni.

**RENATA POLVERINI.** Grazie, presidente, solo per due cose che mi sono venute in mente durante il primo intervento, che citava la Regione Lazio. Essendomi occupata per qualche tempo di quella istituzione, stavo riflettendo che quella dei servizi per l'impiego è una delibera fatta con la mia Giunta sulla base del Libro bianco Lazio 2020.

Voglio dare informazioni di dettaglio, che forse non lo è del tutto: l'assessorato che all'epoca si occupava di questo era un assessorato che metteva insieme il lavoro e la formazione, che non è consuetudine nelle Giunte regionali, perché all'assessorato del lavoro spesso si lasciano i problemi e con i fondi per la formazione si fanno attività diverse, ma non strettamente legate al processo di ricerca di posti di lavoro, di risoluzione delle vertenze che pure ci sono sui territori.

Quella delibera, al di là del fatto che veniva da Europa 2020, nasceva da un Assessorato che teneva insieme questi due elementi. Nel momento in cui questi due fattori poi vengono di nuovo separati, probabilmente si fa fatica ad incrociare i dati.

La questione che volevo evidenziare, pur avendo sempre rivestito quel ruolo istituzionale, è che io non credo che le Regioni dovessero occuparsi di tale materia e non credo nemmeno che non facendolo abbiano male interpretato il Titolo V: le Regioni hanno abusato del Titolo V, perché nascono come enti legislatori di programmazione delle attività del territorio, che, come nel caso del Lazio, si faceva attraverso le Province.

Il problema delle Regioni (questo esula da quello che ci stiamo dicendo) è che troppo spesso da enti di programmazione sono diventati enti di gestione. Lo evidenzio, visto che siamo qui per aiutarci vicendevolmente.

**CARLO DELL'ARINGA.** Ringrazio gli esperti che ci hanno dato questo aiuto. Ho sentito cose che suonano come musica per le mie orecchie e che ho ripetuto continuamente fino alla noia (me ne scuso) durante altri interventi, quindi non vorrei ripeterle, ma vorrei sottolineare brevemente alcune cose.

Ho usato talvolta la stessa immagine utilizzata dall'avvocato Falasca, e forse, avendone parlato insieme, può darsi che lui stesso me l'abbia suggerita, cioè che l'integrazione delle politiche implica proprio che il servizio alla persona (stiamo parlando di servizi alla persona come la sanità e la scuola) sia integrato: sono garante che tu sia aiutato con un sussidio, quindi ho un dovere nei tuoi confronti, ma anche tu hai un dovere che io rappresento e, quindi, ti devi attivare.

Questo non significa poi che, se non ti attivi, ti tolgo il sussidio, perché anche nei Paesi in cui si ha un'integrazione forte più che altro assumono rilevanza la pressione psicologica che viene dai colloqui, e anche l'aiuto effettivo che il servizio di collocamento dà alla persona per trovare un altro lavoro.

Se c'è questa integrazione addirittura nella persona, come ha detto bene l'avvocato Falasca, si fa fatica a immaginare che questa persona possa dipendere per metà dalla Regione e per metà dall'INPS. Questo sdoppiamento è un po' complicato, do-

vrebbe essere un rapporto di lavoro in rete, non so cosa dovrebbe essere per giustificare il fatto che questa persona dipenda da due istituzioni.

Una politica di integrazione ha bisogno di un'integrazione di carattere istituzionale, ancor prima che di *governance* è un problema di carattere istituzionale. Se poi il nostro Paese decidesse che i sussidi di disoccupazione e le politiche attive fossero gestiti a livello di Regione come in Svizzera, si può decidere anche questo.

Penso che non avrebbe molto successo avere venti Regioni che gestiscono i sussidi di disoccupazione e le politiche attive; credo che sarebbe un disastro, però avrebbe una sua coerenza a tavolino. Altrimenti bisogna pensare a qualche sistema nazionale, dove « nazionale » non significa che le Regioni vengano escluse: nel disegno di legge delega all'esame del Parlamento è scritto che vi è una partecipazione.

Per quanto mi riguarda potrebbero essere le stesse Regioni a fare un'Agenzia nazionale, rinunciando all'idea che ciascuno debba farla per suo conto. Questo è il punto: perché non farlo assieme? Cerco di usare tutti gli argomenti convincenti per indurre a questa presa di coscienza.

Non c'è dubbio che dal momento che, come è stato detto, non possiamo da un giorno all'altro assumere 60-70.000 dipendenti, possiamo fare qualcosa con la mobilità. Visto che adesso con la riforma della pubblica amministrazione dobbiamo andare anche su quel terreno: dovremmo senza dubbio utilizzare i privati, però qui c'è il problema della *governance*, del rapporto pubblico/privato.

Non penso che sia fondamentale scegliere tra modello olandese, modello tedesco o modello inglese: credo che dovremmo confrontarci soprattutto con i Paesi più grandi, perché avere 2 milioni di disoccupati invece che 200.000 è dato importante, il numero fa la differenza. Ho sempre detto che in Svezia, in Danimarca, in Olanda, conoscono i disoccupati uno per uno, per nome e cognome, c'è un controllo sociale fortissimo.

La nostra situazione è un po' diversa, per cui in Inghilterra e in Germania fanno un tipo di « quasi mercato » anche diverso con bandi, gare, *voucher*, però il presidio è pubblico (mi sembra che su questo siamo d'accordo). Quanto debba estendersi questo presidio si può discutere, ma le stesse Regioni possono rientrare in gioco anche singolarmente, perché nessuno propone di togliere loro il fondo sociale o la formazione: è scritto nella Costituzione e non possiamo togliere tutte le politiche attive alle Regioni, perché costituiscono l'ossatura del servizio, dell'incontro tra domanda e offerta.

Il servizio, dal momento che non potrà contare su 110.000 dipendenti, dovrà farsi aiutare dai privati, dalle regioni, dai comuni, con tutti i partenariati possibili e immaginabili a livello locale, ma è importante che la persona, che sta sul campo appartenga a una struttura unica nazionale, diretta anche dalle Regioni (non è un punto centrale).

Il decentramento è amministrativo, perché gli obiettivi vengono impartiti dal centro, poi i programmi delle politiche attive possono essere stabiliti localmente. In Francia è così, c'è un partenariato a livello locale.

Credevo che questo sia importante. Purtroppo qualcuno ha detto che si può fare, ma noi dobbiamo vedere come sarà scritto il Titolo V; non sarà una passeggiata, perché, forse dovremmo fare qualche riflessione sulla formulazione del testo trasmesso alla Camera — è attualmente in discussione in Commissione —, che mantiene incertezza e confusione circa l'attribuzione dei poteri fra le Regioni e lo Stato.

SERGIO PIZZOLANTE. In realtà anche l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori entra in questa nostra discussione, perché una cosa che non passa nel dibattito pubblico nazionale di questi giorni è che tutti gli interventi che si sta immaginando di mettere in atto si tengono l'uno con l'altro.

Chi pensa di riformare l'articolo 18 nel senso dell'abolizione del reintegro e nello stesso tempo di riformare i sistemi di ricollocazione al lavoro e anche i sistemi di integrazione salariale, gli ammortizzatori sociali, deve considerare come siano tutti pezzi che si tengono l'uno con l'altro. In Italia tendiamo troppo spesso a dividere tutto, a dividere in compartimenti stagni, ma l'idea di una riforma complessiva del mercato del lavoro può essere vincente se ogni pezzo è strettamente integrato con l'altro.

Io sono per l'abolizione del reintegro e, quindi, per una liberalizzazione dell'accesso al lavoro e dell'interruzione dei rapporti di lavoro, ma è chiaro che, nel momento in cui io promuovo questa idea e vado a riformare gli ammortizzatori sociali, è necessario prevedere anche tempi più brevi di integrazione del reddito rispetto ai tempi secolari di oggi della Cassa integrazione sulle diverse forme.

È chiaro che queste due parti di riforma stanno in piedi e producono risultati positivi se funziona il sistema di collocamento al lavoro: sono tre parti che stanno insieme e stiamo cercando di riformarle tutte e tre. Questo messaggio però non passa, perché sembra che ci sia un accanimento di qualcuno su una parte e un accanimento di qualcun altro sempre sulla stessa parte.

Il sistema funziona se noi riusciamo a cambiare le tre parti, e allora diventa fondamentale che le politiche attive funzionino, diventa il fondamentale che le politiche attive siano integrate con quelle passive. Gli argomenti che ho sentito qui oggi mi danno molta soddisfazione perché la battaglia sulla riforma dell'articolo 18, la battaglia sulla riforma degli ammortizzatori sociali, è vincente e produttiva se noi riusciamo a cambiare radicalmente anche il sistema di collocamento al lavoro.

Penso, in particolare, al modello lombardo, alle due grandi linee generali, cioè la valorizzazione del concetto di servizio pubblico anziché di operatore pubblico, che è il grande equivoco politico e ideologico di questo Paese, al tema dell'integrazione tra politiche attive e passive, alla

centralizzazione dei servizi, al tema della dote che mette in competizione chi offre servizi per l'impiego — quindi il pubblico e il privato — li stimola a produrre risultati. Non dobbiamo commettere l'errore di parlare di ognuna di queste politiche in modo separato, perché altrimenti non ne usciamo più. Noi produrremo dei risultati importanti, se terremo bene in mente il fatto che ogni parte del sistema serve a far funzionare l'altro, e in questo modo si rende più moderno il mercato del lavoro.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per una breve replica.

GIAMPIERO FALASCA, *Avvocato giurista*. Parto dall'ultimo spunto, perché quando ho fatto la battuta sull'articolo 18, mi è venuto subito in mente che in realtà, dimenticando quel numero, i servizi per l'impiego servono ancora di più in un periodo come questo in cui c'è una grandissima esigenza di transizione da un lavoro all'altro.

Purtroppo in questi ultimi dieci anni abbiamo scoperto, sulla nostra pelle, che si può cambiare lavoro durante la propria vita lavorativa anche con l'articolo 18 (apro e chiudo parentesi), perché ci sono stati centinaia di migliaia di licenziamenti negli ultimi anni (forse milioni) a prescindere dall'articolo 18, e chi oggi resta senza lavoro purtroppo resta solo.

Devo dire la verità: con tutti i limiti e con tutta l'assoluta settorialità del loro operato, forse se chi è rimasto senza lavoro ha trovato una mano, l'ha trovata nelle agenzie private, che operano alla ricerca di un profitto e quindi danno un servizio limitato solo ad alcuni.

Si tratta di più di 2.000 sportelli che noi dobbiamo utilizzare, quindi è urgentissimo fare qualcosa e lavorare sull'integrazione tra gli operatori, che è l'unico modo per fare qualcosa, altrimenti continuiamo ad attivare procedure di mobilità dando una montagna di soldi alle persone, e le persone restano a casa per sempre, perché questo è il dramma che sta accadendo.

MARCO LEONARDI, *Professore di economia presso l'Università degli studi di Milano*. Non ho niente di particolare da aggiungere, se non ribadire che, se vogliamo politiche attive e politiche passive integrate, il primo problema da risolvere è quello della *governance*.

A causa di quanto abbiamo fatto in passato, non potendo prevedere quello che sarebbe venuto nel futuro, siamo incastrati in un sistema che ha incentivi completamente disallineati, come direbbe un economista, in quanto c'è una testa e c'è una coda che non si parlano, laddove con la testa intendo il centro, l'INPS, chi paga i sussidi, e con la coda intendo la gestione decentrata dei servizi.

Credo che questo sia il problema più urgente da risolvere e che da questo, imparando dalle esperienze straniere, si possano derivare le altre, ma il punto fondamentale è questo: riconoscere da subito, senza perdere tempo, che inserire la complementarietà dei privati nei servizi per l'impiego è un'urgenza, non è più un « se ».

Il problema è come farlo e come controllarli. Tutti gli sforzi devono essere indirizzati lì, ma mi sembra troppo tardi per pensare al « se ». Grazie.

PRESIDENTE. Mi pare che dall'audizione di oggi emerga la spinta a unificare pubblico e privato, da un lato, e i diversi soggetti che intervengono sul tema del lavoro, dall'erogazione delle prestazioni ai colloqui, alla ricollocazione. Mi pare una pista di approfondimento molto interessante.

Nel ringraziare ancora una volta i nostri ospiti per il contributo fornito all'indagine, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.25.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa  
il 23 dicembre 2014.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**DOCUMENTAZIONE PRESENTATA DAGLI ESPERTI**

Giampiero Falasca  
Divieto di assumere  
Capitolo sesto  
Lo Stato latitante: servizi inefficienti  
e tutele-mancia

### A cosa servono i servizi per l'impiego

Quando si ragiona di servizi per l'impiego, si corre spesso nell'errore di considerarli come possibile strumento di crescita occupazionale. È una prospettiva sbagliata, perché in mancanza di servizi efficienti il mercato è in grado comunque di soddisfare i propri fabbisogni di manodopera, ricorrendo a strumenti alternativi (reti informali ed amicali). Questo assunto trova conferma anche dall'analisi della spesa sostenuta nei vari paesi dell'Unione europea per i servizi per l'impiego: non c'è, nella generalità dei casi, una correlazione diretta tra aumento della spesa e crescita occupazionale.

Ciò non significa che non vi sia bisogno di un sistema strutturato di servizi per l'impiego; in una società come quella attuale, basata sulla conoscenza e sulle informazioni, un sistema efficace è indispensabile per garantire un'allocazione più efficiente e trasparente della forza lavoro, offrendo un importante canale di ricerca del lavoro a quei soggetti che risultano esclusi dalle reti informali.

La predominanza dei canali informali come forma ordinaria d'accesso al lavoro crea nuove forme di discriminazione e svaluta l'approccio meritocratico nelle procedure di selezione, che diventa secondario rispetto all'appartenenza alla rete.

## Ue: spesa politiche del lavoro

Paesi	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Belgio</b>	<b>10.681,765</b>	<b>11.311.039</b>	<b>12.849,544</b>	<b>13.268,342</b>	<b>13.621,749</b>	
<b>Danimarca</b>	<b>6.051,575</b>	<b>5.660,801</b>	<b>7.150,036</b>	<b>8.623,969</b>	<b>8.968,936</b>	
<b>Germania</b>	<b>49.303,741</b>	<b>47.205,380</b>	<b>60.055,861</b>	<b>56.502,216</b>	<b>47.178,052</b>	
<b>Irlanda</b>	<b>3.055,961</b>	<b>3.782,207</b>	<b>5.544,207</b>	<b>6.076,196</b>	<b>5.676,913</b>	
<b>Grecia</b>	<b>1.141,497</b>	<b>1.466,673</b>	<b>2.137,408</b>	<b>2.135,481</b>		
<b>Spagna</b>	<b>22.930,594</b>	<b>28.243,348</b>	<b>39.660,254</b>	<b>41.959,564</b>	<b>38.654,127</b>	
<b>Francia</b>	<b>41.096,443</b>	<b>39.184,732</b>	<b>45.751,437</b>	<b>50.163,423</b>	<b>46.748,291</b>	
<b>Italia</b>	<b>17.116,831</b>	<b>19.317,137</b>	<b>27.083,341</b>	<b>27.999,696</b>	<b>26.886,663</b>	
<b>Austria</b>	<b>5.226,452</b>	<b>5.185,041</b>	<b>6.442,718</b>	<b>6.440,133</b>	<b>6.113,913</b>	
<b>Portogallo</b>	<b>2.604,704</b>	<b>2.619,348</b>	<b>3.466,275</b>	<b>3.596,672</b>	<b>3.265,324</b>	
<b>Finlandia</b>	<b>4.055,521</b>	<b>3.946,929</b>	<b>4.744,241</b>	<b>4.989,712</b>	<b>4.634,519</b>	<b>4.697,483</b>
<b>Svezia</b>	<b>5.784,694</b>	<b>4.622,478</b>	<b>5.231,879</b>	<b>6.508,603</b>	<b>6.493,075</b>	
<b>Gran Bretagna</b>	<b>9.862,656</b>	<b>9.322,127</b>	<b>11.180,771</b>			

## Ue: tasso di disoccupazione per sesso ed età

Paesi	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Belgio</b>	<b>7,5</b>	<b>7,0</b>	<b>7,9</b>	<b>8,3</b>	<b>7,2</b>	<b>7,6</b>
<b>Danimarca</b>	<b>3,8</b>	<b>3,5</b>	<b>6,0</b>	<b>7,5</b>	<b>7,6</b>	<b>7,5</b>
<b>Germania</b>	<b>8,7</b>	<b>7,5</b>	<b>7,8</b>	<b>7,1</b>	<b>5,9</b>	<b>5,5</b>
<b>Irlanda</b>	<b>4,7</b>	<b>6,4</b>	<b>12,0</b>	<b>13,9</b>	<b>14,7</b>	<b>14,7</b>
<b>Grecia</b>	<b>8,3</b>	<b>7,7</b>	<b>9,5</b>	<b>12,6</b>	<b>17,7</b>	<b>24,3</b>
<b>Spagna</b>	<b>8,3</b>	<b>11,3</b>	<b>18,0</b>	<b>20,1</b>	<b>21,7</b>	<b>25,0</b>
<b>Francia</b>	<b>8,4</b>	<b>7,8</b>	<b>9,5</b>	<b>9,7</b>	<b>9,6</b>	<b>10,2</b>
<b>Italia</b>	<b>6,1</b>	<b>6,7</b>	<b>7,8</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>10,7</b>
<b>Austria</b>	<b>4,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>
<b>Portogallo</b>	<b>8,9</b>	<b>8,5</b>	<b>10,6</b>	<b>12,0</b>	<b>12,9</b>	<b>15,9</b>
<b>Finlandia</b>	<b>6,9</b>	<b>6,4</b>	<b>8,2</b>	<b>8,4</b>	<b>7,8</b>	<b>7,7</b>
<b>Svezia</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>8,3</b>	<b>8,6</b>	<b>7,8</b>	<b>8,0</b>
<b>Gran Bretagna</b>	<b>5,3</b>	<b>5,6</b>	<b>7,6</b>	<b>7,8</b>	<b>8,0</b>	<b>7,9</b>

## Italia: politiche del lavoro per tipologia di intervento

Tipo Pml (Polit. mere, lav.)	2007	2008	2009	2010	2011
Servizi per il mercato del lavoro	600,30	697,23	543,06	483,27	500,82
Formazione	2.861,01	2.976,99	2.727,41	2.243,33	2.218,35
Incentivi all'impiego	2.377,77	2.452,00	2.403,43	2.333,55	2.334,19
Supporto all'impiego ed al ricollocamento	-	-	-	-	-
Creazione occupazionale	129,54	111,71	90,88	81,37	81,50
Incentivi alle start-up	434,52	379,96	310,74	307,93	211,24
Supporto ed incentivi alla disoccupazione	9.362,19	11.259,45	19.441,12	20.981,45	20.207,01
Prepensionamento	1.351,50	1.439,80	1.566,70	1.568,79	1.333,55
Totale Pml (categorie 1-9)	17.116,83	19.317,14	27.083,34	27.999,70	26.886,66
Totale misure Pml (categorie 2-7)	5.802,84	5.920,65	5.532,46	4.966,17	4.845,28
Totale misure e sostegni Pml (categorie 2-9)	16.516,53	18.619,91	26.540,28	27.516,42	26.385,84
Totale sostegni Pml (categorie 8-9)	10.713,69	12.699,25	21.007,82	22.550,25	21.540,86

## Germania: politiche del lavoro per tipologia di intervento

Tipo Pml (Polit. mere, lav.)	2007	2008	2009	2010	2011
Servizi per il mercato del lavoro	6.540,01	7.129,28	9.048,50	9.468,66	8.872,86
Formazione	6.203,06	6.691,20	8.609,45	7.619,36	6.727,55
Incentivi all'impiego	1.531,53	1.869,66	2.508,28	2.370,64	1.490,35
Supporto all'impiego ed al ricollocamento	173,16	834,06	864,03	851,28	809,96
Creazione occupazionale	1.613,52	1.638,23	1.417,16	1.188,41	849,31
Incentivi alle start-up	1.865,62	1.669,99	1.649,39	1.942,12	1.759,48
Supporto ed incentivi alla disoccupazione	29.976,33	26.008,10	34.637,21	31.722,79	25.362,03
Prepensionamento	1.400,51	1.364,85	1.321,85	1.338,95	1.306,51
Totale Pml (categorie 1-9)	49.303,74	47.205,38	60.055,86	56.502,22	47.178,05
Totale misure Pml (categorie 2-7)	11.386,89	12.703,15	15.048,30	13.971,82	11.636,65
Totale misure e sostegni Pml (categorie 2-9)	42.763,73	40.076,10	51.007,36	47.033,56	38.305,19
Totale sostegni Pml (categorie 8-9)	31.376,84	27.372,96	35.959,06	33.061,74	26.668,54

## Spagna: politiche del lavoro per tipologia di intervento

Tipo Pml (Polit. mere, lav.)	2007	2008	2009	2010	2011
Servizi per il mercato del lavoro	956,47	1.124,15	1.401,58	1.319,46	1.110,02
Formazione	1.464,12	1.616,15	1.850,41	1.908,94	1.965,01
Incentivi all'impiego	2.929,02	2.502,69	2.373,36	2.818,32	2.750,19
Supporto all'impiego ed al ricollocamento	640,14	737,07	763,67	859,99	851,10
Creazione occupazionale	649,79	711,37	847,64	824,59	640,79
Incentivi alle start-up	925,39	1.017,26	1.041,37	1.225,41	1.196,53
Supporto ed incentivi alla disoccupazione	14.754,04	19.817,87	30.784,36	32.568,52	29.699,08
Prepensionamento	611,64	716,79	597,87	434,33	441,41
<b>Totale Pml (categorie 1-9)</b>	<b>22.930,59</b>	<b>28.243,35</b>	<b>39.660,25</b>	<b>41.959,56</b>	<b>38.654,13</b>
<b>Totale misure Pml (categorie 2-7)</b>	<b>6.608,44</b>	<b>6.584,54</b>	<b>6.876,44</b>	<b>7.637,25</b>	<b>7.403,62</b>
<b>Totale misure e sostegni Pml (categorie 2-9)</b>	<b>21.974,12</b>	<b>27.119,20</b>	<b>38.258,67</b>	<b>40.640,10</b>	<b>37.544,11</b>
<b>Totale sostegni Pml (categorie 8-9)</b>	<b>15.365,68</b>	<b>20.534,66</b>	<b>31.382,23</b>	<b>33.002,85</b>	<b>30.140,49</b>

## Danimarca: politiche del lavoro per tipologia di intervento

Tipo Pml (Polit. mere, lav.)	2007	2008	2009	2010	2011
Servizi per il mercato del lavoro	328,23	547,14	692,17	1.122,29	1.306,18
Formazione	757,93	541,03	663,36	978,83	1.193,67
Incentivi all'impiego	300,15	315,08	429,35	759,75	969,48
Supporto all'impiego ed al ricollocamento	1.262,21	1.424,22	1.518,00	1.559,67	1.542,94
Creazione occupazionale		—	—	—	—
Incentivi alle start-up		—	—	—	—
Supporto ed incentivi alla disoccupazione	2.220,09	1.704,56	2.865,43	3.336,20	3.199,94
Prepensionamento	1.182,98	1.128,77	981,74	867,24	756,73
<b>Totale Pml (categorie 1-9)</b>	<b>6.051,58</b>	<b>5.660,80</b>	<b>7.150,04</b>	<b>8.623,97</b>	<b>8.968,94</b>
<b>Totale misure Pml (categorie 2-7)</b>	<b>2.320,28</b>	<b>2.280,33</b>	<b>2.610,70</b>	<b>3.298,24</b>	<b>3.706,08</b>
<b>Totale misure e sostegni Pml (categorie 2-9)</b>	<b>5.723,35</b>	<b>5.113,66</b>	<b>6.457,87</b>	<b>7.501,68</b>	<b>7.662,76</b>
<b>Totale sostegni Pml (categorie 8-9)</b>	<b>3.403,07</b>	<b>2.833,33</b>	<b>3.847,17</b>	<b>4.203,44</b>	<b>3.956,67</b>

## Austria: politiche del lavoro per tipologia di intervento

Tipo Pml (Polit. mere, lav.)	2007	2008	2009	2010	2011
Servizi per il mercato del lavoro	455,81	458,92	508,79	536,20	556,66
<b>Formazione</b>	<b>1.008,28</b>	<b>1.045,05</b>	<b>1.416,84</b>	<b>1.484,40</b>	<b>1.360,22</b>
Incentivi all'impiego	157,83	159,43	147,63	162,21	96,61
Supporto all'impiego ed al ricollocamento	92,50	115,46	113,80	96,28	91,51
<b>Creazione occupazionale</b>	<b>118,81</b>	<b>119,73</b>	<b>138,61</b>	<b>125,07</b>	<b>143,63</b>
Incentivi alle start-up	13,64	14,89	16,86	19,12	16,80
Supporto ed incentivi alla disoccupazione	2.772,50	2.717,13	3.593,94	3.518,45	3.382,73
Prepensionamento	607,09	554,44	506,25	498,42	465,75
<b>Totale Pml (categorie 1-9)</b>	<b>5.226,45</b>	<b>5.185,04</b>	<b>6.442,72</b>	<b>6.440,13</b>	<b>6.113,91</b>
<b>Totale misure Pml (categorie 2-7)</b>	<b>1.391,05</b>	<b>1.454,56</b>	<b>1.833,75</b>	<b>1.887,07</b>	<b>1.708,77</b>
<b>Totale misure e sostegni Pml (categorie 2-9)</b>	<b>4.770,64</b>	<b>4.726,13</b>	<b>5.933,93</b>	<b>5.903,94</b>	<b>5.557,25</b>
<b>Totale sostegni Pml (categorie 8-9)</b>	<b>3.379,59</b>	<b>3.271,57</b>	<b>4.100,18</b>	<b>4.016,87</b>	<b>3.848,48</b>

La creazione di un sistema strutturato di servizi per l'impiego risulta, quindi, indispensabile al fine di offrire un sostegno per quei soggetti che, in ragione delle asimmetrie informative che li caratterizzano, hanno difficoltà a trovare una collocazione coerente con le proprie capacità e, più in generale, al fine di promuovere forme di accesso al lavoro improntate a criteri di valorizzazione delle competenze e delle professionalità.

Un altro fabbisogno che deve soddisfare un buon sistema di servizi per l'impiego scaturisce dall'attuale contesto organizzativo, produttivo e normativo del mercato del lavoro, caratterizzato dalla diffusione delle forme di lavoro flessibile; l'aumento di flessibilità del lavoro accentua la mobilità in uscita dal lavoro, che perde sempre più il tradizionale carattere di impiego a tempo pieno ed indeterminato. Tale fenomeno va di pari passo con l'aumento delle difficoltà che accompagnano il reingresso nel mercato del lavoro, a causa della rapidità con cui i processi di innovazione tecnologica consumano velocemente i patrimoni di conoscenze individuali.

La combinazione di queste due spinte divergenti - maggiore flessibilità in uscita, maggiore velocità con cui si consumano le professionalità - penalizza quelle fasce di lavoratori che hanno strumenti limitati, in termini di conoscenze e di reti, per inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro. Un sistema efficiente di servizi per l'impiego deve bilanciare queste tendenze, fornendo all'individuo strumenti - informazioni, formazione, orientamento, ecc. - in grado di rendere la fase di rientro nel mercato del lavoro veloce quanto quella di uscita da esso. L'efficienza del sistema si misura quindi nella sua capacità di fornire alle persone strumenti utili ad aumentarne l'occupabilità e le risorse che queste possono spendere al momento della ricerca del lavoro.

### Gli inutili tentativi di rivitalizzare il servizio pubblico

La riforma del modo di agire dei servizi pubblici per l'impiego trova origine nel dlgs 23 dicembre 1997, n. 469, il quale - nel quadro di una generale riorganizzazione delle strutture pubbliche destinate al collocamento, alle politiche attive ed a quelle formative, ispirata ad un ampio decentramento delle funzioni amministrative in favore delle autonomie territoriali, sia a livello regionale, sia a livello degli Enti locali - affida alle Province la gestione dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti relativi al collocamento, da erogare mediante apposite strutture denominate «Centri per l'impiego» (Cpi), distribuite sul territorio in modo omogeneo. Tali strutture sostituiscono le vecchie sezioni circoscrizionali per l'impiego (i c.d. uffici di collocamento), ed assumono il compito di garantire l'efficacia complessiva del sistema dei servizi per l'impiego tramite l'integrazione di tutte le attività indirizzate all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, all'informazione ed all'orientamento di chi cerca ed offre lavoro.

I compiti e le funzioni attribuiti ai Centri sono numerosi: le funzioni operative di base, intese come l'accoglienza e l'informazione di base, la gestione delle procedure ammini-

strative, le attività promozionali finalizzate al reinserimento lavorativo, l'orientamento per i soggetti in cerca di occupazione; le attività di supporto tecnico alla fase di programmazione e di gestione degli interventi; le attività di controllo della fase finale del processo, finalizzate alla verifica dell'efficacia delle azioni e del livello qualitativo raggiunto nell'erogazione dei servizi.

Dopo la prima importante riforma del 1997, il legislatore interviene nuovamente sul collocamento pubblico con il dlgs 21 aprile 2000, n. 181, intitolato «Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro».

Il provvedimento introduce il concetto innovativo di stato di disoccupazione che, in luogo della vecchia iscrizione nelle liste, diventa uno status che consente l'accesso ai servizi di promozione dell'inserimento nel mercato del lavoro; in coerenza con questa nuova impostazione, il decreto introduce anche una nuova nozione di disoccupato, svincolata, rispetto al passato, dal possesso di requisiti meramente burocratici ed amministrativi e più legata alla partecipazione attiva del soggetto. Questo viene considerato (anche alla luce delle innovazioni apportate da norme successive) come un soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti. Il disoccupato, quindi, può fruire dei servizi per l'impiego solo se partecipa in maniera attiva alle misure che propone il Centro per l'impiego.

Lo stato di disoccupazione è propedeutico alla stipula di un accordo (patto di servizio) tra il soggetto e il Centro per l'impiego, basato sull'effettiva partecipazione del lavoratore alle misure promozionali attivate dal Centro stesso; lo stato di disoccupazione viene perso nel caso in cui il lavoratore violi il patto di servizio.

Emerge così una diversa considerazione del disoccupato, che non è più titolare di un diritto burocratico all'ottenimento di una certa posizione in una - inefficiente - lista di collocamento, ma è un soggetto che può fruire di determinati servizi di sostegno alla ricerca di lavoro; non tutti i disoccupati

Operatori dei Cpi per ruolo e contratto  
a tempo indeterminato, valori assoluti (anno 2012)

Regione	Operatori		Operatori di front-office		Cpi
	Totale	di cui: a tempo indeterminato	Totale	di cui: a tempo indeterminato	
Piemonte	537	463	382	324	31
Val d'Aosta	32	26	22	16	3
Lombardia	577	502	486	414	65
Trentino Alto Adige	161	148	125	112	19
Bolzano	58	48	45	35	7
Trento	103	100	80	77	12
Veneto	393	376	321	307	45
Friuli Venezia Giulia	173	127	131	94	18
Liguria	189	154	131	124	14
Emilia Romagna	472	452	390	370	41
Toscana	725	471	606	385	43
Umbria	142	110	134	102	5
Marche	393	321	264	228	13
Lazio	602	588	499	493	35
Abruzzo	241	198	188	147	15
Molise	94	58	73	42	3
Campania	724	724	479	479	46
Puglia	567	496	447	407	44
Basilicata	154	146	128	120	8
Calabria	517	459	323	304	15
Sicilia	1.582	1.575	781	778	65
Sardegna	438	292	345	235	28
<b>Totale</b>	<b>8.713</b>	<b>7.686</b>	<b>6.255</b>	<b>5.481</b>	<b>556</b>

Fonte: ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Indagine sui servizi per l'impiego 2013*.

possono fruire dei servizi per l'impiego, ma solo quelli che si impegnano - mediante la presentazione all'ufficio ed il successivo rispetto del patto di servizio - a ricercare attivamente una occupazione.

Nonostante la forte carica innovativa di queste norme, il sistema ha faticato ad ottenere risultati concreti, a causa della

Rapporti di lavoro attivati e cessati per Cpi  
e per Regione, valori assoluti (anno 2012)

Regione	Rapporti di lavoro attivati in generale	Numero medio di rapporti di lavoro attivati per Cpi	Rapporti di lavoro cessati in generale	Numero medio di rapporti di lavoro cessati per Cpi
Piemonte	495.892	15.997	505.420	16.304
Val d'Aosta	34.243	11.414	33.890	11.297
Lombardia	1.434.759	22.073	1.453.560	22.362
Trentino Alto Adige	270.791	14.252	271.890	14.310
Bolzano	130.993	18.713	131.407	18.772
Trento	139.798	11.650	140.483	11.707
Veneto	670.603	14.902	685.305	15.229
Friuli Venezia Giulia	163.352	9.075	167.648	9.314
Liguria	220.932	15.781	226.282	16.163
Emilia Romagna	822.941	20.072	832.253	20.299
Toscana	620.496	14.430	631.628	14.689
Umbria	138.300	27.660	141.409	28.282
Marche	240.426	18.494	248.594	19.123
Lazio	1.428.899	40.826	1.436.244	41.036
Abruzzo	238.551	15.903	241.508	16.101
Molise	45.870	15.290	47.341	15.780
Campania	830.219	18.048	822.307	17.876
Puglia	1.028.961	23.385	1.034.735	23.517
Basilicata	139.710	17.464	140.759	17.595
Calabria	342.231	22.815	348.012	23.201
Sicilia	821.950	12.645	834.133	12.833
Sardegna	287.083	11.042	287.137	11.044
<b>Totale</b>	<b>10.278.752</b>	<b>18.487</b>	<b>10.392.443</b>	<b>18.691</b>

Fonte: ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Indagine sui servizi per l'impiego 2013*.

difficoltà di tradurre in un disegno organizzativo il nuovo assetto disegnato dal legislatore.

In particolare, come dimostra il rapporto di monitoraggio realizzato nel 2013 dal ministero del Lavoro, a fronte di cir-

ca 10 milioni di rapporti di lavoro attivati nel mercato, la quota di contratti stipulati grazie all'intervento dei Centri per l'impiego non raggiunge il 5% del totale, includendo nella voce anche le quote di assunzioni obbligatorie.

Questo dato testimonia che, nonostante le tante riforme e le ingenti risorse investite, ancora oggi i Centri svolgono un ruolo del tutto marginale nel mercato del lavoro, che gestisce i processi di incontro tra domanda e offerta di lavoro prescindendo quasi del tutto dai servizi offerti dalle strutture pubbliche.

### Il coinvolgimento incompleto dei privati

Con le riforme del collocamento, è stata riconosciuta ai soggetti privati la possibilità di erogare servizi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro; in questa nuova ottica, i soggetti privati non sono più visti come potenziali sfruttatori di manodopera, ma vengono individuati come un possibile fattore di stimolo ed innovazione del sistema.

Questa nuova concezione, nonostante la sua carica innovativa, non ha ancora prodotto un decisivo miglioramento dei servizi erogati. La mediazione privata ha una scarsa incidenza nel sistema; le poche società operanti faticano a trovare un equilibrio economico, nonostante i modesti investimenti iniziali. Operano in ambiti territoriali ristretti e svolgono quasi soltanto attività di reclutamento. Pochissimi i soggetti che svolgono anche attività di orientamento, di ricerca e selezione, e di supporto alla ricollocazione.

Un primo insieme di cause può essere rintracciato nell'atteggiamento dell'utenza, che ha in gran parte ignorato le Agenzie private. Ciò è dipeso sia dalla novità del servizio, in un paese come il nostro dove manca una tradizione consolidata di mediazione privata, sia dal pregiudizio ideologico che ancora resiste nei confronti dell'esercizio da parte di soggetti privati di una funzione tradizionalmente pubblica; il pregiudizio più ricorrente è l'idea che il collocamento privato sia sinonimo in

qualche modo di una forma di «caporalato», cioè di quella attività clandestina che sfrutta i lavoratori facendone una merce. Un altro insieme di fattori concerne la struttura del nostro mercato del lavoro, dove hanno sempre un peso rilevante l'informalità e l'abusivismo. Anche dopo la nascita delle Agenzie di mediazione, il canale preferenziale per la ricerca di lavoro è rimasto il vicino di casa, il parente, il conoscente.

Questo ritardo della mediazione privata, unito alle difficoltà di quella pubblica, fa sì che il sistema di mediatori professionali del nostro paese, nella sommatoria delle due «gambe» (pubblica, privata) che lo compongono, incide sul mercato del lavoro in misura modesta.

Il legislatore della riforma Biagi ha tentato di rafforzare la gamba privata del mercato, ampliando il contenuto delle attività che possono essere svolte dalle Agenzie per il lavoro, stimolando la partecipazione al sistema di operatori speciali (scuole, università, consulenti del lavoro, parti sociali) e favorendo, mediante l'accreditamento regionale, la collaborazione con i servizi pubblici.

I risultati di questo intervento sono modesti. L'attività dei privati resta concentrata sulla somministrazione di manodopera; gli operatori «speciali» non hanno risposto all'appello e sono rimasti sostanzialmente ai margini dei servizi per il lavoro, e i sistemi di accreditamento sono stati adottati in un numero molto esiguo di Regioni, frenando il decollo delle forme di collaborazione tra pubblico e privato. L'esito desolante conferma la tradizione tutta italiana delle riforme sul lavoro: si approva la legge, magari tra mille discussioni, ma l'attenzione cala quando questa finisce sulla Gazzetta ufficiale.

Nessuno si preoccupa di dare reale attuazione alla normativa, che molto presto finisce su un binario morto.

Più servizi pubblici, meno soggetti pubblici

Il sistema italiano fatica a erogare servizi efficienti alle persone che cercano occupazione.

Abbiamo visto che i Centri per l'impiego, che dovrebbero essere la sede privilegiata cui si rivolgono le persone in cerca di lavoro, hanno una difficoltà strutturale a raggiungere standard di servizi sufficienti; esistono differenze territoriali e anche situazioni di eccellenza, ma il quadro generale è molto negativo.

Per affrontare il problema, qualcuno continua a invocare soluzioni che si sono dimostrate poco efficaci, come l'incremento delle risorse. I Centri per l'impiego in realtà di risorse, in questi anni, ne hanno ricevute molte, anche grazie al Fondo sociale europeo, ma i risultati sono stati modesti. Sarebbe invece opportuno seguire una strada che l'Europa suggerisce da anni, e anche la nostra legislazione formalmente prevede: il coinvolgimento effettivo degli operatori privati nel sistema di erogazione dei servizi per l'impiego.

Quando si parla di privati, si fa riferimento a soggetti diversi, che vanno dalle Agenzie per il lavoro (imprese che hanno come scopo sociale proprio quello di cercare occupazione alle persone) sino al vasto mondo del terzo settore, passando per gli enti bilaterali gestiti dalle parti sociali. La legge già consente a questi soggetti di erogare alcuni servizi per il lavoro, ma fino a quando non sarà creato un sistema capace di rendere conveniente questa partecipazione, il disegno legislativo resterà sulla carta.

Eppure l'impatto che potrebbe avere il coinvolgimento dei privati sarebbe formidabile: basti pensare che le sole Agenzie per il lavoro hanno più di 2.000 filiali sul territorio nazionale, che potrebbero essere utilizzate come centri di servizio per i lavoratori in cerca di occupazione.

I modelli cui ispirarsi per creare questa rete di convenienze già esistono: si può studiare quanto accade in Lombardia, dove è stato creato un sistema di incentivazione (la «dote unica») molto innovativo, che rovescia la vecchia logica del finanziamento a pioggia verso le strutture pubbliche, in favore di un meccanismo molto più impegnativo ed efficiente.

Nel sistema della dote, ciascun soggetto che entra in contatto con i servizi per l'impiego ha diritto di fruire di un pac-

### La dote unica del lavoro (Regione Lombardia)

<i>Che cos'è</i>	È un modello di gestione delle politiche del lavoro fondato sul sistema di accreditamento di cui all'art. 7, dlgs n. 276/2003.
<i>Modello di sei-vizio</i>	E basato su due pilastri: - piano di intervento personalizzato - sottoscritto tra l'operatore pubblico o privato accreditato e il disoccupato - che individua il percorso ottimale per aumentare l'occupabilità e per il migliore collocamento al lavoro del disoccupato; è un piano personalizzato e coerente con i fabbisogni del lavoratore e con quelli della domanda; - dote lavoro - ossia le risorse pubbliche di cui ciascun beneficiario delle politiche attive del lavoro è titolare per il pagamento dei servizi erogati dall'operatore accreditato.
<i>A chi è rivolto</i>	- Disoccupati con rischio di esclusione sociale. - Lavoratori atipici ad alta instabilità contrattuale.
<i>Obiettivo</i>	Stipula di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato o determinato della durata minima di 12 mesi.
<i>Servizi offerti</i>	- Elaborazione del piano di intervento personalizzato. - Formazione. Inserimento lavorativo. I servizi sono acquisiti dal disoccupato attraverso la dote lavoro.
<i>Tutor</i>	Durante tutto il percorso il beneficiario è accompagnato da un tutor nominato dall'operatore con il quale è stato sottoscritto il piano di intervento personalizzato.
<i>Conclusione del piano</i>	Il piano si considera concluso positivamente a fronte della sottoscrizione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di almeno 12 mesi.
<i>Incentivi per le imprese</i>	Sono previsti incentivi per le imprese che assumono lavoratori provenienti dal circuito in esame (fino a 8 mila euro per le imprese che assumono soggetti beneficiari della dote unica del lavoro).

chetto di servizi finalizzati al proprio inserimento lavorativo. Questi servizi possono essere erogati da strutture pubbliche o private, senza distinzioni, e sono pagati dalla Regione (mediante il voucher) soltanto se il risultato viene raggiunto, sulla base di costi standardizzati e predefiniti.

### Contratto di collocazione

<i>Che cos'è</i>	È uno strumento finalizzato a collegare strettamente le politiche passive del lavoro con le politiche attive.
<i>Presupposti</i>	L'attivazione dell'istituto è rimessa alle singole Regioni.
<i>Come funziona</i>	Le Regioni mettono a disposizione dei disoccupati un voucher per la copertura dei costi di un servizio di outplacement; il disoccupato potrà scegliere l'Agenzia di cui avvalersi tra quelle accreditate presso la Regione.
<i>Voucher</i>	È suddiviso in: - una parte fissa; - una parte variabile in relazione al grado di difficoltà di reinserimento del disoccupato (secondo criteri individuati dalla Regione), pagabile soltanto a ricollocazione avvenuta.
<i>Tutor</i>	Il contratto prevede l'affidamento del disoccupato ad un tutor designato dall'Agenzia, con il compito di: - seguire la persona, stabilendo le occasioni di rioccupazione e i percorsi formativi ad esse mirate; - controllarne la disponibilità effettiva.
<i>Rifiuto di un'iniziativa o eli un posto di lavoro</i>	Il tutor procederà a contestare il rifiuto alla persona disoccupata: - alla prima contestazione seguirà il dimezzamento del trattamento di disoccupazione; - alla seconda contestazione seguirà l'interruzione del trattamento di disoccupazione.
<i>Obiettivi</i>	- Stabilire uno stretto collegamento tra le politiche attive e le politiche passive del lavoro. - Creare un sistema di concorrenza tra le Agenzie accreditate.

Le prime analisi statistiche dimostrano che il sistema sta funzionando, e non sembra azzardato ipotizzare sin d'ora che diventerà presto un modello di riferimento per tutte le altre Regioni e per lo stesso legislatore nazionale.

Un'esperienza simile - anche se molto più timida dal punto di vista applicativo - è quella del c.d. contratto di collocazione, in corso di sperimentazione presso alcune Regioni (la prima ad aver avviato questo sistema è la Regione Lazio).

Il contratto prevede che il Centro per l'impiego proponga al giovane di firmare un accordo, il quale potrà prevedere il riconoscimento di un voucher, di valore proporzionale alle difficoltà di collocazione, da usare per fruire di specifici servizi presso uno dei soggetti accreditati. Il giovane dovrà impegnarsi a cercare un'occupazione ed accettare offerte di lavoro consone alle proprie capacità ed esigenze, con la supervisione di un tutor, e perderà il diritto a fruire del voucher se non manterrà gli impegni presi. La misura subordina il pagamento del voucher all'effettivo svolgimento dei servizi previsti nel contratto di collocazione.

Questi modelli non sono gli unici possibili - andrebbero anzi analizzati anche i sistemi europei (in Olanda vi sono esperienze altrettanto innovative) - ma costituiscono l'esempio concreto che esiste una strada alternativa, rispetto alle tradizionali (e fallimentari) ricette.

#### Politiche attive, i limiti della frammentazione regionale

Il decentramento del Titolo V si è rivelato negativo; le politiche attive del lavoro sono, oggi, gestite solo a livello regionale, senza alcun coordinamento a livello nazionale, con la conseguenza che manca lo spazio per qualsiasi programmazione integrata. Inoltre, esso non ha avvicinato l'amministrazione al cittadino, ma ha solo moltiplicato i centri di regolazione (e di spesa), creando paradossi inaccettabili, come il fatto che lo stato di disoccupazione può essere soggetto a requisiti diversi da Pesaro a Rimini.

L'affidamento alle Regioni della competenza a regolare e gestire questa materia ha avuto sicuramente il merito di favorire l'emersione di buone prassi che possono costituire un modello di riferimento per tutto il territorio nazionale. Ma un sistema così frammentato contiene anche dei rischi: la mancanza di una programmazione unica nazionale, infatti, impedisce di creare un'agenda condivisa delle priorità e delle azioni. Le iniziative delle Regioni sono molto diverse per gli strumenti utilizzati e i risultati ottenuti.

Oltre alle sperimentazione della Lombardia e del Lazio, che abbiamo descritto, ci sono misure di ogni genere sul territorio: si va dal sostegno dell'occupazione giovanile alla creazione d'impresa, senza dimenticare i tirocini e la stabilizzazione dei lavoratori precari. Una sperimentazione degna di nota è quella della Provincia di Trento, dove viene riconosciuto il reddito di qualificazione, un'indennità destinata ai giovani con meno di 36 anni, che, in accordo con il datore di lavoro, sospendono o riducono di almeno il 50% l'attività lavorativa per riprendere gli studi.

Il sostegno economico per l'inserimento lavorativo di specifici target è quello maggiormente ricorrente nelle altre esperienze. Le categorie suscettibili di percepire l'incentivo variano per territorio: gli over 55 nella Provincia di Bolzano, gli under 35 in Emilia Romagna, le donne over 40 e i disoccupati ultracinquantenni in Toscana, e così via.

Insomma, i target sono molto diversi da una Regione all'altra, per cui è difficile individuare a livello generale quali sono gli obiettivi che, a livello nazionale, il nostro sistema individua come prioritari e strategici.

È un limite che va superato presto, perché non è pensabile che un territorio come quello italiano abbia bisogno di 21 programmazioni locali, per forza di cose diverse tra loro, in materia di incentivi e politiche attive del lavoro.

Una soluzione efficace potrebbe essere la costituzione di quell'Agenzia generale per il lavoro, prevista in una delle deleghe del Jobs Act. Il tentativo di riportare presso una sede unitaria il coordinamento delle politiche attive va incoraggiato, ma serve concretezza; le librerie sono piene di ottimi disegni di legge, sarebbe ora che qualcuno di questi si concretizzasse.

## Il fallimento del patto tra generazioni

Alcune idee hanno un grande successo nei convegni senza arrivare mai, per qualche misterioso motivo, ad essere veramente attuate. Una di queste è il c.d. «patto tra generazioni», che ri-

torna spesso nel dibattito sul lavoro, come misura capace di risolvere in un solo colpo una lunga lista di problemi.

L'idea è semplice ed affascinante: riconoscere incentivi economici in favore delle imprese che convincono i lavoratori anziani a ridurre l'orario di lavoro (da tempo pieno a part time), e utilizzano lo «spazio» che si viene a creare per assumere giovani a tempo indeterminato, anche con contratto di apprendistato.

Nel corso del 2012, il ministro Fornero si impegnò a promuovere il ricorso a una misura di questo tipo, adottando un decreto che prevedeva il pagamento (da parte delle Regioni) di una somma pari alla quota di contributi pensionistici che il lavoratore anziano avrebbe dovuto versare restando a tempo pieno. Queste somme dovevano essere usate per pagare al lavoratore la contribuzione volontaria, evitando che la riduzione di orario impattasse negativamente sulla sua futura pensione.

Un meccanismo molto interessante, che avrebbe potuto creare delle convenienze per tutti gli attori coinvolti: l'azienda avrebbe potuto attuare un passaggio di consegne ordinato tra il personale in entrata e in uscita, il lavoratore anziano sarebbe potuto passare con gradualità dall'attività lavorativa al pensionamento, e il giovane avrebbe visto aprirsi le porte dell'assunzione.

Nonostante questi elementi di sicuro interesse, il sistema, come dimostrano le sperimentazioni attuate, ha avuto scarso *appeal* nel mercato del lavoro, perché è stato schiacciato dalla proverbiale incapacità del nostro ordinamento di creare meccanismi facili da usare.

Il decreto sperimentale subordinava la possibilità di accedere all'incentivo alla dimostrazione di un saldo positivo in termini occupazionali dell'operazione, ma non dava alcuna indicazione in merito ai criteri con cui tale saldo doveva essere conteggiato (su quale arco temporale va calcolato il saldo? L'incremento deve interessare il reparto, la sede produttiva o l'intera azienda? L'incentivo può coesistere con procedure di riduzione di orario attuate su altre divisioni? E così via). Inoltre, mancava qualsiasi indicazione concreta sulle modalità e

sui tempi di richiesta e di pagamento degli incentivi; tutto il sistema attuativo era rimesso a successivi accordi locali, che avrebbero inevitabilmente aumentato la stratificazione di regole e, di conseguenza, ridotto l'attrattiva dell'incentivo.

Queste incertezze hanno frenato le sperimentazioni, che sono state pochissime, e le imprese, salvo casi eccezionali, hanno dimostrato scarso interesse verso incentivi di questo tipo; una diffidenza che era ampiamente giustificata dall'esperienza del passato, quando più volte il Governo ha annunciato incentivi che si sono persi dentro mille pastoie burocratiche.

Il fallimento è stato agevolato da un altro difetto tipico delle misure di incentivazione di questa natura: la scarsità di risorse. Le sperimentazioni sono state finanziate con uno stanziamento del tutto episodico, e di importo poco più che simbolico. Le imprese interessate al finanziamento per i propri dipendenti anziani avrebbero dovuto fare una corsa contro il tempo per rientrare nel novero dei soggetti che possono usare lo strumento, ed accettare il rischio, dopo aver fatto tutti i passaggi contrattuali necessari (trasformazione in part time, assunzione del giovane), di non ricevere l'incentivo.

Per fare funzionare veramente misure come questa servono regole chiare, procedure semplici e stanziamenti adeguati e strutturali: solo in questo modo gli incentivi possono ambire ad orientare i comportamenti delle imprese e del mercato del lavoro.

### Gli over dimenticati

La vasta platea dei lavoratori «maturi», in cui possiamo far rientrare, con un certo grado di approssimazione, tutti quelli con età superiore ai 45-50 anni, si trova di fronte a uno scenario occupazionale molto complicato, a causa di tanti fattori negativi.

Da un lato, la riforma pensionistica ha pesantemente allungato l'orizzonte temporale del pensionamento, costringendo le imprese e i lavoratori a rivedere le proprie strategie di breve e medio periodo. Da un altro lato, la crisi economi-

ca si è abbattuta in maniera pesante su questa fascia professionale di lavoratori, che hanno retribuzioni medie più elevate dei colleghi giovani e quindi sono stati messi sotto pressione dall'esigenza di ridurre i costi.

Per gestire questa situazione servono interventi specifici; qualcosa di interessante si trova nelle recenti esperienze legislative e contrattuali, anche se molto resta ancora da fare.

La riforma Fornero ha affrontato il tema, riconoscendo uno sgravio contributivo del 50% a chi assume, anche a termine o con somministrazione, lavoratori over 50, per un periodo di 12 mesi (che diventano 18 nel caso in cui il rapporto nasca o diventi a tempo indeterminato). Ha disciplinato anche una forma di ritiro anticipato dal lavoro, in cambio del pagamento da parte dell'impresa (ma tramite l'Inps) di un incentivo all'esodo su base mensile. Si è occupata dei lavoratori maturi anche nella parte in cui ha cambiato la disciplina del lavoro intermittente, riconoscendo l'utilizzabilità di questo contratto, a prescindere dalle regole collettive, per i lavoratori con più di 55 anni di età. Questi interventi si sono rivelati insufficienti a gestire un problema che ha una portata molto più ampia.

Anche la contrattazione collettiva si sta accorgendo che esiste una difficoltà occupazionale per i lavoratori maturi, come dimostra il «progetto ponte» concordato nel 2012 all'interno del contratto nazionale di lavoro dei chimici.

Il tema è diventato ancora più centrale nel negoziato sul contratto aziendale e la produttività. In questo ambito, infatti, è stato affrontato il grande problema che può accompagnare il lavoro in età matura, cioè quello delle mansioni. Il diritto del lavoro italiano è costruito secondo una logica troppo ottimistica, in quanto ipotizza che il lavoratore durante la propria carriera può solo progredire o, alla peggio, mantenere le mansioni e la retribuzione del momento in cui è stato assunto. Di fronte a carriere lavorative molte lunghe, e al grande numero di possibili innovazioni tecnologiche, organizzative e professionali, tale assunto entra in crisi. Per gestire questo scenario, servirebbero - oltre a maggiori investimenti in formazione - regole capaci di adattare le mansioni agli eventuali ca-

li di competenza o di produttività del lavoratore, per tutelarne con maggiore efficacia il posto di lavoro.

### Lo spreco degli ammortizzatori sociali

Gli ammortizzatori sociali non servono solo a garantire la continuità del reddito, dovrebbero anche stimolare le persone a cercare una nuova occupazione.

Per attuare fino in fondo questo principio, sarebbe necessario dare concretezza al legame tra le politiche attive e le politiche passive: oggi il disoccupato è gestito come un pacco postale, la mattina va all'Inps a prendere l'ammortizzatore sociale, e il pomeriggio va al Centro per l'impiego per parlare delle misure di inserimento lavorativo, senza che tra i due momenti ci sia un collegamento effettivo. In tutta Europa l'intero percorso viene discusso nello stesso ufficio, con la stessa persona, che assegna dei compiti (es. la formazione) al disoccupato, e controlla che siano svolti correttamente, pena la perdita del trattamento di disoccupazione.

C'è poi il problema dell'uso smodato della cassa integrazione, che, come noto, interviene a sostegno del reddito prima che sia perso il posto di lavoro. Nelle mille pieghe della normativa e della prassi italiane, con le sue diverse combinazioni, la cassa integrazione può dare luogo a fenomeni paradossali, come il pagamento per quattro, cinque o più anni di un sussidio al lavoratore sospeso.

Si tratta di un enorme spreco di denaro pubblico e di energie. Lo spreco di denaro dipende dal costo economico del trattamento; lo spreco di energie, ancora più grave, dipende dal danno professionale che viene fatto al lavoratore, costretto a restare fuori dal mercato del lavoro oppure a lavorare in nero. In questo modo, il lavoratore viene pagato per non lavorare, e viene disincentivato a cercare una nuova occupazione. Si fatica tuttavia ad abbandonare la cassa integrazione, in quanto questa aiuta a mascherare (eccetto che per i casi di effettiva transitorietà delle crisi) situazioni di disoccupazione sostanziale.

La cassa integrazione dovrebbe, quindi, diventare un istituto con portata molto più ridotta, per i soli casi nei quali ci si può aspettare un effettivo rientro al lavoro. A maggior ragione questo rigore dovrebbe essere perseguito qualora si adottasse la cassa in deroga.

Con questo strumento, nel corso degli ultimi anni è stato garantito il pagamento di trattamenti analoghi alla cassa integrazione in favore di lavoratori privi di qualsiasi tutela (quelli del commercio, ad esempio, ma non solo). La cassa, quindi, ha svolto un ruolo importante, ma si è anche prestata a molti abusi. Sono tante le aziende che hanno utilizzato le risorse pubbliche come un fattore di produzione, invece di adottare quelle misure di carattere imprenditoriale e organizzativo necessarie a fronteggiare la crisi in atto.

### Il difficile superamento della cassa in deroga

La riforma Fornero ha tentato di rendere universale la copertura della cassa integrazione guadagni, oggi limitata solo ad alcuni settori, stimolando la costituzione, ad opera delle parti sociali, di appositi fondi di solidarietà bilaterali, finanziati dalle imprese e dai lavoratori, che dovrebbero erogare trattamenti analoghi a quelli pubblici.

In tutti quei settori che oggi non sono coperti dalla Cigs, la legge prevede la costituzione di tali fondi sulla base di accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, stipulati dalle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

La stipula di tali accordi sarebbe dovuta avvenire entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della riforma; nei successivi tre mesi avrebbe dovuto essere emanato un apposito decreto ministeriale, con il quale sarebbe stato portato a compimento il percorso istitutivo dei fondi mediante la loro costituzione presso Tlnps.

Di rinvio in rinvio, salvo casi sporadici, i fondi bilaterali non sono ancora stati attivati. Questa lacuna è molto grave,

in quanto, come già detto, tali soggetti dovrebbero consentire il superamento della cassa in deroga. Il sistema, peraltro, potrebbe anche non vedere mai la luce, se fosse concretizzato il progetto - contenuto in uno dei disegni di legge che compongono il Jobs Act del Governo Renzi - di rendere universali gli ammortizzatori sociali.

Quale che sia il percorso - fondi di solidarietà oppure Jobs Act - non bisogna perdere di vista l'obiettivo: basta con le deroghe strutturali.

### Investimenti in ricerca e crescita occupazionale

Non esiste una correlazione diretta tra investimenti sui servizi per l'impiego e crescita occupazionale, perché il mercato tende a sopperire alla mancanza di un sistema strutturato di servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro con strumenti diversi, seppure meno efficienti e più opachi (il passaparola, le reti informali, le raccomandazioni, e così via).

Diverso è invece il rapporto che esiste tra tasso occupazionale e investimenti in ricerca e sviluppo. Se si analizzano i dati relativi alla spesa pubblica per quanto riguarda il settore ricerca e sviluppo, per l'anno 2010, emerge che i paesi con il più alto tasso di investimento sono quelli che hanno il tasso di disoccupazione più basso. È il caso di Austria, Germania, Danimarca e Finlandia.

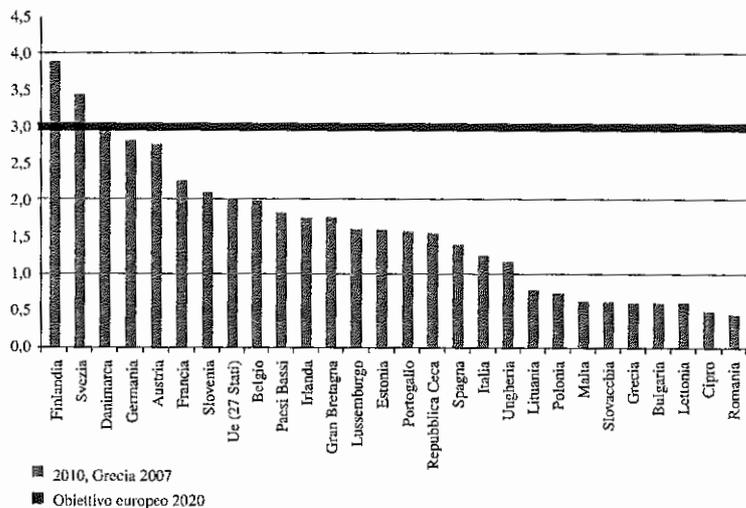
Sono dati che si commentano da soli. Oggi i capitali si muovono agevolmente nel mercato globale, e decidono di fermarsi dove trovano le migliori condizioni per fare impresa; regole certe ed efficienti, un costo del lavoro sostenibile ma, soprattutto, un contesto produttivo aperto all'innovazione e allo sviluppo.

Non servono leggi che vietano la disoccupazione, la storia ha dimostrato che non funzionano. Servono investimenti sul capitale umano, che rendano conveniente per le aziende l'utilizzo di manodopera cresciuta e specializzata nel nostro paese.

## Tasso di disoccupazione Ue

Paesi	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belgio	7,5	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6
Danimarca	3,8	3,5	6,0	7,5	7,6	7,5
Germania	8,7	7,5	7,8	7,1	5,9	5,5
Irlanda	4,7	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7
Grecia	8,3	7,7	9,5	12,6	17,7	24,3
Spagna	8,3	11,3	18,0	20,1	21,7	25,0
Francia	8,4	7,8	9,5	9,7	9,6	10,2
Italia	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7
Austria	4,4	3,8	4,8	4,4	4,2	4,3
Portogallo	8,9	8,5	10,6	12,0	12,9	15,9
Finlandia	6,9	6,4	8,2	8,4	7,8	7,7
Svezia	6,1	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0
Gran Bretagna	5,3	5,6	7,6	7,8	8,0	7,9

## Spesa interna lorda per ricerca e sviluppo rispetto al Pil



XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)

## **Audizione di esperti**

**Testimonianza di Marco Leonardi**  
**Professore di Economia Politica**  
**Università degli studi di Milano**

Camera dei Deputati  
Roma, 1 ottobre 2013

La Riforma dei Centri per l'impiego.

Come richiesto, non mi dilungo sulla valutazione delle performance dei centri dell'impiego e mi concentro sulle esperienze estere di riforma. Non cerco di suggerire un modello "idealtipico" come quello di *Flexicurity* presente in Danimarca, piuttosto tenterò di adattare singoli strumenti o programmi tratti dalle esperienze straniere all'attuale modello italiano di servizi pubblici per l'impiego.

### **1) L'Agenzia Federale**

Il primo punto è spezzare il disincentivo locale a gestire efficientemente i sussidi pagati centralmente dall'INPS. Se non si può centralizzare tutte le funzioni (perché la competenza delle politiche attive è regionale), bisogna almeno costituire una catena di comando centro-periferia dall'Agenzia Federale ai centri dell'impiego sul territorio.

L'Agenzia federale deve coordinare politiche attive con standard nazionali sotto almeno 3 profili:

- Accreditamento di enti pubblici o privati di servizi con standard nazionali
- Tipologie di contratto con standard nazionali
- Remunerazione a risultato su base di costi standard nazionali

In prospettiva credo che l'Agenzia debba incorporare anche i centri per l'impiego (CPI).

Abbiamo imparato da Garanzia Giovani che gli standard devono essere stabiliti nazionalmente per garantire omogeneità dei trattamenti e anche la contendibilità dei servizi e la mobilità dei lavoratori.

Analogamente a quanto avviene nel Regno Unito, il centro per l'impiego dovrebbe diventare uno sportello unico (*One stop shop*) un punto unico di accesso per i servizi per l'impiego, strumenti di supporto all'occupazione e sostegno al reddito.

Le sedi locali dell'Agenzia Federale dovrebbero rappresentare della "cabine di regia", una sorta di commissioni locali analogamente al modello di *Lari* svedesi (oggetto di riforma nel 2009), dove si dirigono, coordinano e sviluppano le politiche del lavoro a livello territoriale.

In queste strutture di prossimità, formate da rappresentanti delle parti sociali e dalle istituzioni, va garantita la totale autonomia dei dirigenti: gestiscono il *budget*, possono assumere, licenziare e hanno la responsabilità del successo o meno di un determinato progetto.

Nelle commissioni locali andranno concordati e definiti i risultati da ottenere ogni anno (facilmente misurabili e confrontabili), la permanenza del dirigente si baserà esclusivamente sul raggiungimento o meno degli obiettivi. La commissione a maggioranza potrà in ogni momento decidere di sostituire il dirigente nel caso lo ritenga necessario.

Per valutare tali *performance* dei dirigenti, vale la pena prendere come riferimento il progetto (mai realizzato, soprattutto per pressione della tecnostuttura) anglosassone, che intendeva valutare i *Jobcentre Plus* in relazione ad una serie di valori obiettivo, rivisti su base annua, che fanno riferimento a sei macroaree:

1. *Job Outcome* (obiettivi occupazionali);
2. *Monetary Vaine of Fraud and Error* (obiettivi di riduzione delle perdite derivanti da frodi ed errori);
3. *Customer Service* (obiettivi di servizio agli utenti);
4. *Employer Engagement* (*performance* del servizio alle imprese);
5. *Intervention Delivery* (*performance* rispetto alle principali attività svolte);
6. *Average Actual Clearance Time* (*performance* relativa al tempo di elaborazione delle richieste di alcuni sussidi).

Il *Job Outcome*, ossia l'inserimento al lavoro di soggetti in cerca di occupazione, verrebbe misurato attribuendo un punteggio per ogni inserimento, differenziato in rapporto al tipo di lavoratore (all'inserimento di un lavoratore più svantaggiato corrisponde un punteggio più alto). La *performance* vengono monitorate dall'agenzia centrale (si tratta di azioni tutte elettroniche e rendicontabili immediatamente) costantemente nel corso dell'anno, al fine di effettuare eventuali interventi correttivi e per ridefinire le risorse da destinare.

## **2) Cosa dovrebbero fare i centri dell'impiego? Cali centre unico e profiling/targeting**

### **2a) Informatizzazione dei Centri per l'impiego (il portale iNba)**

La strada della informatizzazione avanzata dei Servizi pubblici per l'impiego è stata seguita anche da Germania e Regno Unito, con risultati buoni. In un'ottica di razionalizzazione si potrebbe pensare, tramite bando pubblico, di appaltare a un soggetto privato alcune attività dei Servizi pubblici per l'impiego su scala nazionale oppure trasferire l'attività direttamente al *Contact Center* dell'Inps.

In altre parole, si offrirebbe agli utenti dei CPI un "numero verde" a cui rivolgersi per tutta una serie di servizi, quali: informazioni generiche, registrazione della dichiarazione di disponibilità al lavoro, compilazione del *curriculum* europeo.

In realtà, i vantaggi nell'utilizzare "*un numero verde dei servizi al lavoro*" non si fermano alla semplice riduzione di compiti affidati ai CPI. Infatti, la *Gestione delle relazioni con il cliente*, meglio nota come CRM (*Customer Relationship Management*), permette una serie di vantaggi che attualmente sono sconosciuti ai Servizi pubblici per l'impiego. In Germania, i metodi di gestione orientati alla clientela (*customer-oriented or friendly*) hanno ridotto drasticamente il numero dei soggetti che devono essere serviti dall'orientamento.

In Germania e anche nel Regno Unito, grazie a queste nuove pratiche di gestione, l'orientamento è stato fortemente standardizzato e automatizzato, infatti i soggetti che necessitano di percorsi più "approfonditi" sono indirizzati ai CPI su appuntamento, che incanaleranno gli utenti nelle fasce di bisogno (vedi prossimi paragrafi).

Tramite i CRM sarebbe possibile implementare anche in Italia tutta una serie di *software* e nuove tecnologie di *marketing*. Una di queste è la *Next-best activity*, nota anche come NBA.

La logica della NBA è quella di suggerire la "migliore azione" che risponda alle aspettative di coloro che chiamano. Rappresenta un modello predittivo e come tale richiede un "database" su cui elaborare le proprie soluzioni. Quest'ultimo potrebbe essere fornito dalle banche dati oggi presenti nei CPI, nel ministero del lavoro e nell'INPS.

Il software non può sostituire il ruolo significativo di esperti del settore e la loro conoscenza/esperienza delle politiche attive del lavoro. Esso è piuttosto uno strumento da mettere a disposizione degli esperti in modo da renderne l'operato più efficiente. I vantaggi dell'NBA per l'attore pubblico sono molteplici:

- individuare servizi o strumenti adeguati alle caratteristiche socio-anagrafiche dell'utente, anche oltre il proprio territorio di riferimento;
- disporre di una serie storica di *medio-periodo*, in base alla quale segnalare i servizi che in passato hanno avuto maggior successo;
- utilizzando le informazioni ricavate dalla lettura delle fonti amministrative e dai motori di ricerca del lavoro online, fornire il servizio di *scouting* aziendale senza il bisogno di recarsi ai CPI (l'operatore segnalerà direttamente il curriculum alle aziende);
- segnalare i soggetti a "rischio di fallimento" e quelli che in passato non hanno completato il percorso formativo.

## **2b) Orientamento professionale (profiling/targeting)**

In Italia i servizi di orientamento professionale sono di competenza regionale<sup>1</sup> e sono erogati a livello locale dai Centri per l'impiego (Cpi), che rappresentano il braccio operativo dei servizi pubblici per l'impiego.

Con orientamento professionale si indicano le attività di un soggetto che si trova a fronteggiare una transizione professionale. Lo strumento va accompagnato, al "Bilancio di competenza"<sup>2</sup> dato che entrambi i servizi

<sup>1</sup> Fino alla loro abolizione, tale compito era in prevalenza delegato alle Province.

<sup>2</sup> Il Bilancio delle competenze consiste nell'analizzare le caratteristiche personali, le attitudini, le motivazioni e conoscenze in modo da sviluppare assieme all'utente una strategia di ricerca di lavoro e la definizione di un progetto di sviluppo professionale e/o formativo.

mirano allo stesso risultato, ovvero aiutare l'utente inoccupato o disoccupato a trovare lavoro.

E' prioritario che la riorganizzazione di questi servizi parta dall'idea di affiancare agli operatori strumenti statistici sempre più avanzati. Esistono due sistemi di tipo statistico, molto diversi tra loro, con cui assegnare chi cerca lavoro ai programmi di politica attiva: *profiling* e *targeting*.

Il *profiling* è uno strumento utile per la personalizzazione dei servizi, basato sulla valutazione dei bisogni della persona misurati in base alla distanza dal mercato del lavoro, ossia al periodo di non occupazione. Tale distanza convertita in un indicatore numerico del rischio si suppone rifletta i bisogni di sostegno intensivo (servizi di orientamento o formazione) necessari per tornare al lavoro<sup>3</sup>.

L'idea di applicare sistemi statistici di probazione nei servizi per l'impiego, fu sviluppata durante gli anni '90 in Australia e negli Stati Uniti d'America. In Europa, il primo Paese che ha applicato tale sistema nel '99, è stato l'Olanda e oggi è diffuso in diversi paesi europei (Riquadro - *Modelli di profilazione*).

#### Riquadro - *Modelli di profilazione*

Paese	Tipologia	Obiettivi
Australia	Modello statistico (denominato JSCI) di classificazione di coloro che sono in cerca di occupazione, basato su un colloquio con la persona ed una valutazione delle capacità professionali.	Diagnosi di "previsione del rischio di disoccupazione di lungo periodo" Il punteggio assegna la persona a una determinata fascia (in totale sono 4).
Germania	Compilazione di un questionario informatico, accompagnato da un'analisi delle potenzialità della persona. Rappresenta la prima fase di un Modello basato su quattro fasi di integrazione (4PM)	Diagnosi sulla base della "distanza dal mercato del lavoro". Individuazione di 6 profili. Utilizzo dei profili per <i>matching</i> automatici.
Svezia	Protrazione statistica basata su dati amministrativi longitudinali e valutazione dell'operatore.	Diagnosi sulla base del rischio di diventare disoccupato di lungo periodo (ossia > 6 mesi). Suddivisione in 4 gruppi e differenziazione dei servizi in base al target.

<sup>3</sup> In Italia, il modello di *profiling* più noto è quello presente in Lombardia con la *Dote Unico del lavoro*.

Francia	Sistema statistico di profilazione e valutazione successiva fatta dall'operatore.	Diagnosi del rischio in base alla distanza dal mercato del lavoro / rischio di diventare disoccupato di lungo periodo. Suddivisione in tre gruppi.
Stati Uniti	Profilazione statistica per coloro che richiedono i sussidi di disoccupazione basata su dati amministrativi.	Diagnosi sul rischio basato sul termine del periodo di concessione dell'indennità di disoccupazione. Punteggio sul rischio.

Fonte: Elaborazioni delle analisi realizzate da Arilf-Lombardia, 2013.

In generale, studiando i vari modelli a livello internazionale si possono individuare quattro tipi di *Profiling*<sup>4</sup>:

- modelli statistici-predittivi che individuano un coefficiente di rischio emerso dall'analisi dei dati rilevati di natura statistica;
- modelli olistici, che integrano informazioni più difficilmente catturabili statisticamente sulle cosiddette "soft skills";
- strumenti di *self-assessment* on-line e/o *screening* totalmente affidato all'operatore;
- esperienze che combinano il ricorso allo strumento statistico con la valutazione del *personal advisor*.

In Italia i modelli di *profiling* finora adottati sono affidati alle scelte messe in campo dalle Regioni e dalle Province e nella maggioranza dei casi si basano sulla discrezionalità dell'operatore dei Centri per l'impiego che, nella fase di accoglienza e di definizione del *Piano di Azione Individuale*, progetta il percorso di attivazione in relazione alle caratteristiche rilevate nella *Scheda Anagrafica e Professionale del lavoratore*. Tale modalità di operare purtroppo non è esente da criticità, in quanto la discrezionalità nel definire il profilo professionale dell'utente e il successivo percorso professionale potrebbe essere viziato da errate informazioni o da valutazioni puramente soggettive.

In un sistema di *targeting* per ciascun individuo si stimano gli esiti potenziali per ciascun programma disponibile e ogni persona può essere assegnata al programma che ha la maggiore probabilità di successo.

Nel 2006 in Svizzera, Lechner e Smith<sup>5</sup> hanno testato diverse simulazioni, stabilendo che se gli individui fossero stati assegnati ai programmi in base

<sup>4</sup> Per maggiori informazioni si rimanda alle analisi e studi realizzati da Itallavoro, disponibili nel sito: <http://www.ciclavoro.gov.it/Pagine/default.aspx>

<sup>5</sup> Lechner, M. and J. Smith (2006), *What is the Value Added by Case Workers*, Labour Economics.

al "migliore risultato atteso" i tassi di disoccupazione post-programma avrebbero potuto essere superiori (a parità di dotazione iniziale di risorse) di quasi T8%<sup>6</sup>.

Il Canada pianificò un sistema del genere, denominato *Service and outcome measurement system* (Soms), che però alla fine non fu implementato per una ragione molto semplice: gli operatori temevano di essere sostituiti dalla tecnologia. Analogamente anche in Svizzera il progetto *Statistical Assisted Programme Selection* (Saps), un sistema sperimentale di *targeting* sottoposto nel 2007 ad una completa valutazione ha evidenziato come gli operatori hanno in gran parte "ignorato" le stime, viste come una potenzialmente minaccia alla loro autonomia.

In entrambi gli studi pilota emerge un fattore fondamentale, sono necessari incentivi e sanzioni nei confronti degli operatori per facilitare il loro utilizzo del sistema (di probazione o di targeting) ed è prioritario coinvolgerne un campione rappresentativo nella fase di progettazione e definizione del software in modo da poter sfruttare al meglio le potenzialità di questi strumenti.

### 3) Il rapporto pubblico-privato

In assenza di una revisione del **titolo V il rapporto pubblico privato va mediato tra Stato e Regioni**. Qui sotto definiamo degli obiettivi generali nella delega al privato dei servizi all'impiego: introduzione di fasce, pagamento a risultato e valutazione. Le regioni poi sono libere di implementare i propri modelli, complementare, competitivo o a prevalenza del pubblico.

Anomalia tutta italiana (tranne alcune rare eccezioni) è quella di non aver ancora ben definito e distanziato il ruolo di "decisore/controllore e pianificatore" pubblico con quello di erogatore di servizi. Nulla vieta che l'erogazione possa rimanere in alcuni ambiti prerogativa dell'attore pubblico, ma è fondamentale ridurre il più possibile eventuali conflitto d'interessi tra i due ambiti.

In tema di delega all'attore privato, la *Riforma Fornero* (Legge 92/2012) proponeva la definizione di *premiabilità* e *sanzioni* per incentivare l'efficienza dei servizi per il lavoro e i comportamenti virtuosi. In realtà, il

<sup>6</sup> Per una letteratura approfondita si veda: Behncke S., Frólich M. e Lechner M., 2011, **Strumenti statistici per migliorare il targeting delle politiche attive: l'esperienza della Svizzera**, in Cantalupi M. e Demurtas M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, set-vizi per l'impiego e valutazione*, Il Mulino, Bologna.

tema della collaborazione tra pubblico e privato, sottoforma di accreditamento, è già presente nel nostro ordinamento grazie alla legge Biagi. Tuttavia, sin dalle prime sperimentazioni in Australia, Olanda e Regione Lombardia (il contesto più avanzato sulla materia) si sono verificati episodi di "opportunismo" che limitano l'efficacia del sistema di "quasi-mercato", vediamo i più noti:

1. *Cherry picking* (vale a dire selezione/scrematura da parte dei disoccupati più facili da collocare/ricollocare);
2. *Autoselezione dei beneficiari* (sistemi di candidatura che privilegiano le migliori risorse tra le forze lavoro, come il fenomeno di *first-come first-served* nell'accesso on-line basato sul principio di *click-day*);
3. *Parking* (scarsa assistenza nei confronti dei soggetti con maggiori barriere al reingresso e per questo parcheggiati nella formazione professionale);
4. *Gaming* (manipolazione artificiale del numero di *outcome* effettivamente realizzate per aggiudicarsi gli incentivi pubblici);
5. *Costi elevati di transizione* (il meccanismo di compensazione può risultare sovrastimato rispetto alla difficoltà di collocamento);
6. *Derive di missione* (il meccanismo di compensazione cambia la composizione e gli obiettivi dell'operatore senza scopo di lucro, oppure discriminazioni di tipo etnico/religioso).

### 3a) introduzione delle fasce

Per contrastare tali comportamenti è necessario costruire dei meccanismi di controllo e "contrappeso" che da una parte incentivino al massimo il mercato, dall'altra permettano di ottenere un buon servizio pubblico per l'impiego.

Per costruire un *benchmark* per l'Italia è necessario sfruttare le conoscenze di alcuni "casi studio" di notevole interesse che possono essere utilizzati per migliorare l'efficacia del sistema italiano, come l'evoluzione dal *Job Network* al *Job Services* avvenuta in Australia, i meccanismi introdotti nel *BlackBox* inglese e nel programma *Irò* nei Paesi Bassi.

Innanzitutto, per evitare situazioni di "scrematura" da parte dell'attore privato (così come il fenomeno di "auto-selezione"), è necessario che questa attività venga realizzata dallo stesso attore pubblico e che tale attività non vada confusa con il considerare un soggetto come "svantaggiato" semplicemente perché, più o meno, appartenente a qualche lista particolare (mobilità, beneficiari di ammortizzatori in deroga, etc...): infatti, proprio l'esperienza dei *voucher* per il collocamento

(*Vermittlungsgutschein*) dei disoccupati in Germania insegna che l'attore privato, nonostante la scrematura da parte dei Centri per l'impiego, tende ad occuparsi solo dei casi meno difficili tra i soggetti più svantaggiati (ovvero una *Scrematura della scrematura*).

Alla luce di queste considerazioni, la scrematura andrebbe fatta sulla base di serie di indicatori:

- \* oggettivi (il più importante è da ricondurre al periodo di disoccupazione),
- » soggettivi (un preliminare bilancio di collocamento, anche attraverso test diagnostici in grado di comprendere al meglio le difficoltà di collocamento del disoccupato)

Sommando i valori di ogni indicatore si produrrebbe un determinato punteggio, in modo da collocare il beneficiario all'interno di una categoria di riferimento (Riquadro 1).

Riquadro 1 - Classificazione degli utenti ai Servizi pubblici per l'impiego	
Fascia 1	Assistenza non necessaria, il soggetto può essere collocato dall'attore pubblico oppure è in grado "autonomamente" di trovare lavoro.
Fascia 2	Necessità di una "traiettoria" o di un minimo percorso di assistenza.
Fascia 3	Necessità di una assistenza continua e dedicata.
Fascia 4	Necessità di una assistenza continua, dedicata e, inoltre, la collocazione è possibile solo se sono presenti incentivi alle imprese.

La delega al collocamento, in via esclusiva all'operatore privato (Agenzie private del lavoro, fondazioni, associazioni religiose o laiche, cooperative, consorzi, enti formativi, università) riguarderebbe i soggetti appartenenti dalla Fascia 2, la quale tuttavia si differenzia dalla Fascia 3 e 4 per l'ammontare del premio dato all'attore delegato. In generale, per abbattere i costi relative all'assegnazione dei percorsi di reintegrazione, i bandi si dovrebbero strutturare in due fasi:

1. nella prima fase le agenzie delegate devono scegliere un *target group* specifico, in base alle proprie esperienze e capacità e devono anche definire il "percorso" che non prevede uno *standard* a cui attenersi per ciò che riguarda le procedure con cui accompagnare l'utente ad una occupazione, piuttosto sono legate al livello di innovazione proposto nel piano di reintegrazione rispetto al passato;
2. al contrario, nella seconda fase che definisce la formula del contratto

a cui le agenzie delegate devono attenersi per presentare i propri progetti sarà decisamente rigida, sia per quanto riguarda il settore, l'area di competenza e la quota di collocamenti che si stima di raggiungere tramite il percorso.

### **3b) pagamento a risultato**

La seconda fase dipende completamente dai risultati, cioè il fornitore privato riceve il pagamento solo se la persona è stata occupata in un posto di lavoro con una durata minima concordata con l'attore pubblico. Tale obiettivo è in relazione al *Job Outcome* definito nel primo paragrafo, infatti qui non si tratta solo di vedere quale attore sia il più bravo nel collocare, ma alla base di questa collaborazione c'è soprattutto il raggiungimento degli obiettivi originariamente definiti.

In altri termini, l'interpretazione che si può dare a tale modello è quella di garantire un livello alto di "personalizzazione" del percorso dove non si è interessati ad una rigida erogazione oraria dei servizi. Infatti il fornitore o agente delegato è autonomo nella gestione del "percorso", ma deve ottenere i risultati concordati con l'attore pubblico, ovvero si applica in buona parte il principio di *Black-box* anglosassone.

Le attività di formazione, orientamento e accompagnamento al lavoro non saranno oggetto di interesse dell'attore pubblico. In tal senso, l'obiettivo dell'attore pubblico è la "collocazione" e, se l'attore privato ritiene necessario realizzare queste attività, è assolutamente libero di farlo, ma il compenso rimane lo stesso. Questa operazione dovrebbe ridurre il fenomeno, ormai diffuso nel nostro paese, di realizzare esclusivamente orientamento e formazione (*Parking*), senza che poi ci sia il passaggio effettivo alla collocazione.

Inoltre, per disincentivare fenomeni di *gaming*, è necessario pagare il compenso dopo almeno 3 - 6 mesi dall'instaurazione del rapporto di lavoro (dipende dalla Fascia di appartenenza), verificato tramite fonti amministrative, con la possibilità di inserire *bonus* aggiuntivi legati alla durata del contratto e alla rapidità del collocamento.

Infine, il caso olandese rappresenta un modello di eccellenza della delega all'attore privato, perché tutti gli attori coinvolti, comprese le Agenzie private, sono consapevoli del rischio di opportunismo. In Olanda infatti, i *providers* (profit e non) hanno costituito l'associazione *Boaborea* e un relativo "marchio di qualità" che è oggetto di revisione indipendente per ogni società due volte l'anno.

In particolare, una società, nel caso in cui non soddisfi alcuni indicatori, dopo il primo richiamo, deve provvedere il prima possibile a elaborare un

piano di miglioramento, mentre il secondo richiamo comporta il ritiro del marchio di qualità al quale viene attribuita notevole importanza nei processi di aggiudicazione degli appalti, anche se non è previsto come requisito ufficiale. Mentre non sembra ottenere un grande risultato, la formulazione di leggi piuttosto approssimative a riguardo, come ad esempio la *responsabilità amministrativa delle persone giuridiche*, perché in presenza di un reciproco interesse tra ente e domanda di lavoro (soprattutto se questa eroga parte della formazione professionale) diventa praticamente impossibile dimostrare l'illecito.

In generale Australia, Regno Unito e Olanda sono casi di notevole interesse, dove il costante adattamento e l'applicazione del principio di *learning by doing* hanno permesso di creare una struttura di mercato che promuove la concorrenza, aumenta gli esiti positivi nel mercato del lavoro, riduce il "fastidioso" parcheggio, migliora la qualità del servizio e riduce gli incentivi "perversi" che a volte hanno permesso ad un piccolo numero di fornitori di monopolizzare il sistema.

### **3c) Valutazione: un rating per gli operatori**

Una classifica sui vari operatori nasce per due precisi motivi: la trasparenza nei confronti degli utenti e la misurazione delle *performance* volta ad ottenere una maggiore efficienza.

Un limite legato al modello italiano è che avendo spesso carattere "sperimentale" finanziato con risorse comunitarie, lo strumento di politiche attive del lavoro non è accompagnato da una valutazione attendibile, su tale argomento sarebbe opportuno realizzare "percorsi di ricollocamenti" di almeno medio periodo proprio per avere successivamente valutazioni attendibili e funzionali alle progettazioni successive.

Per sviluppare un sistema di *rating* degli operatori, sono necessari strumenti statistici/econometrici in modo da stimare l'influenza dei diversi fattori esogeni sulle prestazioni locali (tra questi il livello di disoccupazione dell'area, oppure il numero di lavoratori Avviati).

Il sistema di classificazione va definito attraverso una *Star rating system*, ovvero l'interpretazione tramite stelline (da 1 a 5, con 5 il valore massimo) del complesso modello econometrico. Tale modello rappresenterà un indice della capacità lavorativa (*Work Ability Index*) dei vari operatori delegati ai servizi per l'impiego e il suo disegno di ricerca deve predisporre una batteria di indicatori chiave (*Key Performance Indicators*), tra i quali:

- tasso di fornitura dei servizi di reinserimento (numero di clienti ai quali sono stati forniti servizi di reinserimento);

- il tasso di prevenzione (percentuale di individui in cerca di occupazione collocati prima che presentino la domanda di sussidio);
- » il tasso del flusso in uscita (percentuale di individui in cerca di occupazione collocati durante o successivamente all'indennità);
- la copertura dei posti vacanti (percentuale delle offerte di lavoro per le quali sono state presentate le candidature);
- tasso di *drop out* (percentuale di persone che non hanno alcun piano di reintegro e che tornano a iscriversi).

A questi, si possono aggiungere una serie ulteriore di criteri quantificabili, come la dimensione casistica (in modo da comprendere le dimensioni del network dell'operatore); il numero di aziende contattate al giorno o durante il periodo (dato soggetto a verifica); l'ubicazione e la copertura dei siti di erogazione dei servizi.

Un passaggio fondamentale è che tale modello di valutazione sia pronto prima che si realizzi la delega all'attore privato e i parametri siano ben definiti e chiari a tutti i partecipanti, per evitare successivi ricorsi, dato che parte dei *bonus* aggiuntivi saranno erogati a seconda dei risultati, che saranno pubblici sul sito del Ministero del lavoro e disponibili a tutti come una sorta di *Guida alla scelta*, e soprattutto i soggetti privati che "reiteratamente" non raggiungono gli standard minimi dovranno essere automaticamente esclusi.

Grazie ad un *ranking* collegato agli sforzi compiuti, alla buona gestione e alle modalità del servizio erogato, l'idea è quella di generare *benchmark* per i servizi per l'impiego, dai quali si possa apprendere le pratiche dei migliori operatori in circolazione.

Infine, il servizio pubblico può anche nominare un valutatore esterno per partecipare al monitoraggio delle prestazioni del fornitore che possa segnalare ai Centri per l'impiego i casi più sospetti. Ad esempio in Australia, è stata coinvolta l'Ocse e proprio grazie a tale intervento si sono segnalati episodi di discriminazione dei destinatari delle politiche di ricollocazione, mai emerse prima.

### **3d) Modelli internazionali**

Quanto segue emerge dall'analisi secondaria delle valutazioni fatte in diversi paesi (in particolare Olanda, Australia e Regno Unito) e alcune regioni italiane, le poche che hanno regolamentato l'accreditamento all'operatore privato. Innanzitutto è possibile classificare in termini di efficacia ed efficienza la delega ai privati: dove spicca il modello olandese

Paese	Criticità
Olanda	Niente scrematura, parcheggio o gaming. Tuttavia, oligopolio limita innovazione.
Regno Unito	Modello Black-box limita parcheggio, ma resta in parte scrematura e diffuso fenomeno di gaming.
Australia	Diffuso fenomeno di gaming e discriminazione in termini di appartenenza etnica e religiosa.
Germania	Disastrosa sperimentazione del modello ibrido delle Psa e rimane diffuso il fenomeno di scrematura dei soggetti svantaggiati.
Francia	In riorganizzazione da almeno diversi anni, non è ancora ben definito un modello. Ostruzionismo da parte dell'attore pubblico.
Svezia	Natura territoriale particolare, presenza del privato nel Sud del paese, ma target di beneficiari nettamente differenti.
Spagna e Italia	Fortemente decentralizzato, siamo ancora alla fase "primordiale". In Italia modello più avanzato presente in Lombardia (Dote unica del lavoro).

In generale, è possibile affermare che la *performance* del privato (e anche del pubblico) dipendono molto dal *network* con le aziende, ovvero i servizi e la preparazione del team è secondario rispetto alla capacità di assumere i destinatari della politica attiva tramite i propri contatti. In tal senso, ne esce un quadro "idealtipico" delle *performance* strettamente connesso alla tipologia di utente trattato.

Target Utente	Struttura
---------------	-----------

Giovani bassa istruzione	Rappresentano un target importante e spesso il più rilevante. Per lavori manuali a bassa qualificazione vanno bene i Centri per l'impiego e Agenzie private.
Giovani Laureati	Il <i>job placament</i> universitario è la piattaforma migliore che possa trovarsi in circolazione. Tuttavia, va evidenziato che come <i>target</i> una volta acquisita la conoscenza dei metodi di ricerca di lavoro on-line, la via delle auto-candidature è quella preferenziale. Anche le Agenzie private possono intervenire, ma spesso in ruoli non coerenti con il titolo di studio (il laureato come operatore telefonico).
Lavoratori in disoccupazione, ma in possesso di conoscenze e provenienti da settori non "saturi" (ovvero c'è una domanda di lavoro interessata)	I migliori in questo campo sono sicuramente le Agenzie private, che da questo target costituiscono il proprio bacino di utenza.
Over 45', disoccupati di lungo periodo e soggetti molto svantaggiati	Una certa regolarità identifica nelle strutture no-profit (come l'associazionismo sindacale, le cooperative sociali, le strutture religiose) <i>performance</i> di gran lunga migliori. Soprattutto perché queste strutture sono già abituate a collocare anche senza incentivi i soggetti svantaggiati.
Lavoratori molto preparati e desiderosi di cambiare lavoro	Domanda spontanea del mercato oppure agenzie specializzate.

Dalla vasta letteratura, risulta che *Voutsourcing* ad agenzie private migliori gli esiti occupazionali, (con lavori che vanno dai 3 ai 12 mesi), soprattutto per i soggetti più vicini al mercato del lavoro.

L'attore pubblico se messo sotto pressione presenta una forte polarizzazione, soprattutto nei modelli competitivi (Lombardia e in parte Regno Unito), si segnalano da una parte strutture spinte ad innovarsi migliorando le loro capacità di collocamento e ricevendo di conseguenze

molte più risorse rispetto al passato e dall'altra si evidenziano in modo chiaro anche quelle strutture che presentano una cattiva gestione e un modello basato soprattutto nel parcheggio in formazione professionale dei propri utenti.

Il terzo settore, soprattutto quello no-profit, è certamente l'attore principale nel collocare i soggetti più svantaggiati. Tuttavia, anche in questo settore non mancano delle criticità che è bene conoscere.

Innanzitutto, i modelli di delega tendono alla creazione di oligopoli, pochi attori che collocano un numero molto alto di persone, ma tali modelli spesso sono inefficienti proprio nel collocamento dei soggetti più svantaggiati. Infatti, per le fasce più difficili sono necessari percorsi particolari ad alta specializzazione, per questo è fondamentale tutelare i piccoli attori, perché significa tutelare i progetti di ricollocazione più innovativi, mentre se gli attori si riducono e restano sul mercato solo oligopoli il servizio diventa nel tempo sempre più standard e orientato al raggiungimento di risultati nel breve periodo.

Tale aspetto è collegato al secondo problema del terzo settore, "la deriva di missione", un fenomeno piuttosto diffuso in Olanda, Regno Unito e Australia. Il fenomeno si manifesta nel medio periodo di vita dell'operatore no-profit, dove l'originale obiettivo di collocare i soggetti più svantaggiati è sostituito dal mantenimento della struttura stessa. In altri termini, quando la struttura assume dimensioni enormi, soprattutto se la propria sopravvivenza è dettata da bandi e gare d'appalto, l'obiettivo è quello di puntare ai bandi più economicamente vantaggiosi e programmi dove il rischio di impresa è minore, cioè si tenta di evitare il più possibile progetti a risultato.

La "deriva di missione" si evidenzia anche in un secondo caso, segnalato dall'Ocse durante la sua valutazione del modello di politiche attive del lavoro australiano, le organizzazioni religiose assicurano un grande segmento del mercato ed erogano una vasta gamma di prestazioni sociali, ma il loro coinvolgimento ha sollevato alcune preoccupazione circa il rapporto tra i loro valori e dei vincoli della consegna del contratto con l'attore pubblico. Le "deriva di missione" oggetto di alcune tensioni, deriva da l'inserimento nei test-attitudinali di alcune domande sulle credenze religiose e soprattutto è emerso dal monitoraggio che il successo in termini di collocamento era vincolato alla sottoscrizione verso una particolare religione (va evidenziato che allo stato attuale tale fenomeno non è mai emerso in Italia).

*Il modello straniero più utile per l'Italia sembra essere quello olandese: il pubblico fa il profiling, la delega al privato è ampia (e la presenza dei*

*sindacati tra i provider di servizi è massiccia) ma il ranking e i controlli (reputazionali) severi*

#### **4) Nuovi supporti per l'impiego**

Il limite delle misure di politica attiva, realizzate in questo periodo di crisi, è stato il loro caratterizzarsi come strumenti "tampone". Tuttavia, grazie all'azione del *cali center* e al rilevante ruolo dell'attore privato, si potrebbe aprire la strada per il servizio pubblico per l'impiego di realizzare servizi per il loro vero "Tallone d'Achille", ovvero i servizi alle imprese.

Ovviamente, come gli altri servizi, anche questo può realizzarsi attraverso convenzioni e *partnership* con privati, in primis la Camera di Commercio. In tal senso, per quanto riguarda le imprese, si potrebbero erogare i seguenti servizi:

- *sportello apprendistato*: un servizio destinato soprattutto alle piccole medie imprese, non solo per spiegare lo strumento, ma per aiutare l'impresa a definire il piano formativo e a trovare i soggetti per attuarlo;
- *revisione sportello auto-imprenditorialità*: non deve limitarsi a semplici consigli; l'utente, soprattutto se giovane, va accompagnato *step-to-step* nella sua attività, dalla preparazione del *business plan* all'esplicitazione dei rischi di impresa, al reperimento delle risorse (per esempio sfruttare le nuove opportunità offerte da Invitalia);
- « *gestione autonoma degli incentivi alle assunzioni*: nell'ambito di un patto di servizio da stipularsi con le imprese, dovrebbe essere concessa maggiore autonomia ai CPI nella selezione e costruzione di pacchetti di incentivi adeguati alle esigenze e caratteristiche delle imprese che si rivolgono agli sportelli territoriali;
- *consulenza del lavoro e fiscale*: due aspetti rilevanti per i giovani che intendono avviare una propria attività o semplicemente aprire una partita Iva.

Accanto a questi servizi per le imprese, tra le proposte di supporto e accompagnamento al lavoro, vale la pena segnalare le due innovazioni più rilevanti sull'argomento: *Job Rotation* e il *Voucher* per la mobilità occupazionale.

Per quanto riguarda l'offerta di lavoro, dato che in alcuni casi le opportunità sono distanti dal luogo di residenza, queste potrebbero non essere sfruttate dai disoccupati, perché a volte essi non dispongono neppure delle risorse necessarie per affrontare un colloquio di lavoro.

I Centri per l'impiego potrebbero erogare un *voucher*, ovvero un sostegno erogato per rimborsare il viaggio e l'alloggio (se superiore ai 300 km), per un valore massimo non superiore ad una soglia (definita in concertazione con le parti sociali). Lo strumento permetterebbe anche di viaggiare all'estero, per tale scopo è fondamentale sfruttare al meglio la rete Eures.

Inoltre, la misura prevede la "prova dei mezzi" e va considerata come un prestito agevolato, da ripagare in *micro-rate* in caso di assunzione o appena 11 disoccupato trova un nuovo lavoro.

L'Unione europea, consapevole anche della difficoltà che hanno gli *Over 45* nel ricollocarsi, propone uno strumento di politica attiva, meglio noto come *Job rotation*, in grado di garantire a queste persone un programma di aggiornamento professionale.

Accanto al fatto che il lavoratore adulto si prende un anno di tempo per aggiornarsi (anche per concludere eventuali percorsi universitari), concordando con i Centri per l'impiego il percorso formativo, l'impresa, se interessata ai vari incentivi economici, contemporaneamente è obbligata ad assumere un giovane disoccupato (non necessariamente per la stessa mansione) per sostituire il lavoratore che è in formazione.

I vantaggi sono per tutti gli attori coinvolti: si permette di realizzare una vera riqualifica al lavoratore *Over 45*<sup>1</sup> e contemporaneamente si offre per 12 mesi a un giovane un lavoro vero.

In generale, si propone qualcosa che tenta di accompagnare l'attuale riforma del lavoro nel suo aspetto più delicato, ovvero cosa succede al lavoratore adulto dopo il licenziamento. Invece di affidarlo alle politiche attive (magari inadeguate) per il ricollocamento, si cerca di affrontare il problema prima che si presenti, il limite dello strumento è ovviamente il costo a carico dello stato per incentivare la domanda di lavoro nel partecipare al programma.

€ 4,00



\*17STC0007170\*