



**LA RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI AL LAVORO IN PROSPETTIVA COMPARATA.
PRIME CONSIDERAZIONI***

di

Lorenza Violini

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano)*

e

Alessandro Venturi**

*(Professore di Diritto pubblico comparato
Università di Pavia)*

18 dicembre 2013

Sommario: **1.** Lavoro, diritto al lavoro e servizi al lavoro: un settore fondamentale da ristrutturare. – **2.** Uno sguardo al panorama internazionale. – **3.** I precursori delle riforme europee: Usa e Australia. – **4.** Il panorama europeo. – **5.** Non solo comparazione tra Stati: i servizi al lavoro nelle diverse Regioni italiane. – **5.1.** Pubblico e privato nei sistemi regionali. – **5.2.** Gli interventi delle Regioni. – **5.3.** Uniformare la diversità? Una proposta. – **6.** Cenno alla prospettiva europea.

1. Lavoro, diritto al lavoro e servizi al lavoro: un settore fondamentale da ristrutturare.

Nella Costituzione italiana del 1948 è presente, all'art. 4, un principio fondamentale che fa da cardine all'intera costruzione repubblicana: il riconoscimento da parte dello Stato del diritto di tutti i cittadini al lavoro. Grazie alla presenza di questo e di altri importanti articoli della

* Il presente saggio è destinato per Studi in onore di De Vergottini.

** Ad Alessandro Venturi si deve il paragrafo 5 mentre la restante parte del saggio è di Lorenza Violini.

nostra Carta costituzionale¹, nessuno dubita della centralità del tema lavoro per la nostra forma di Stato e del relativo diritto come fondante la categoria dei diritti sociali, anch'essi parte integrante della base valoriale su cui poggia l'intera Costituzione, analogamente a quanto accade per la maggior parte delle Costituzioni nazionali dell'Europa occidentale. L'importanza del lavoro, del resto, è sancita dalla nostra Costituzione non solo a livello di libertà costituzionali, ma anche come principio fondante del nostro ordinamento, che trova la sua espressione riassuntiva e simbolica nell'affermazione secondo cui la Repubblica è fondata sul lavoro (art. 1), e la sua massima estrinsecazione nell'affermazione del diritto/dovere di ogni cittadino di svolgere, secondo le proprie possibilità, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società². Assodata si presenta pertanto la centralità del lavoro e del relativo diritto, cui deve conseguire l'impegno dei pubblici poteri e delle istituzioni a creare le condizioni affinché il sistema economico possa reggere la sfida di mettere a disposizione di tutti una occupazione, senza della quale "le specifiche pretese dei cittadini ad ottenere prestazioni di attività o di cose, nell'ambito economico sociale, da chi esercita una pubblica funzione"³ restano lettera morta così come fragile risulterebbe l'evidenziata correlazione tra lavoro e forma di Stato⁴ costruita per garantire, sul piano formale e su quello sostanziale, la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese⁵.

I Padri costituenti erano pienamente coscienti della centralità del lavoro nel disegno costituzionale; tale attività umana – e solo umana –, insieme a tutti gli altri diritti sociali,

¹ Oltre a quanto stabilito dall'art. 4, infatti, il principio lavorista rappresenta la sintesi di quell'insieme di disposizioni costituzionali che circoscrivono la tutela del lavoro; dalla definizione di tale principio derivano infatti le norme che sanciscono la tutela dei lavoratori (art. 35 Cost.), il diritto ad una congrua retribuzione e al giusto riposo (art. 36 Cost.), il diritto sindacale e di sciopero (artt. 39 e 40 Cost.).

² Secondo la dottrina, il principio lavorista costituisce un elemento fondamentale del carattere sociale della nostra Costituzione accanto ai principi di eguaglianza e al principio personalista. Interpretato alla luce dell'art. 2 Cost., inoltre, l'art. 4 della nostra Carta fondamentale è stato riletto come una norma fondante il diritto allo sviluppo della personalità umana, o anche – come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 45 del 1965 – come un diritto riconosciuto ad ogni cittadino che si concretizza come "fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa". In definitiva, come ricordato da C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto al lavoro*, 1954, p. 148 ss. il principio lavorista "esprime l'accoglimento di una concezione generale della vita secondo la quale deve vedersi nel lavoro la più efficace affermazione della personalità sociale dell'uomo, il suo valore più comprensivo e significativo, perché nel lavoro ciascuno riesce ad esprimere la potenza creativa in lui racchiusa e a trovare nella disciplina e nello sforzo che esso impone, insieme allo stimolo per l'adempimento del proprio compito terreno di perfezione, il mezzo necessario per soddisfare al suo debito verso la società con la partecipazione all'opera costitutiva della collettività in cui vive". In questo senso v. (tra gli altri) G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV. *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997, p. 70 ss. Sul principio lavorista vedi ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO G. –BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, Bologna, 1984, p. 105.

³ Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *I diritti sociali*, in Noviss. Dig. it., Torino Utet, 1968, 759 ss.

⁴ Cfr. D. BIFULCO, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, a cura di L. CHIEFFI, Padova, Cedam, 1999, 27 ss.

⁵ Cfr. G. ZILIO GRANDI, *Diritti sociali e diritti nel lavoro*, Giappichelli, Torino 2006, p. 5.

costituiva infatti un elemento centrale intorno a cui ruotavano una molteplicità di altri elementi; come affermò in Assemblea l'on. Saragat, “ [...] *Accanto a questi diritti di libertà noi troviamo nel progetto i diritti sociali. L'articolo 1 dice: “La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. [...] Che cosa vuol dire infatti questo articolo 1 della Costituzione? Vuol dire che esso mette l'accento su tutto ciò che è lavoro umano, che essa mette l'accento sul fatto che la società umana è fondata non più sul diritto di proprietà e sulla ricchezza, ma sulla attività produttiva di questa ricchezza*”⁶.

Ora, se non vi sono dubbi circa il valore fondante del lavoro, ben più complessa - soprattutto in tempi di crisi economica - si presenta la ricerca di forme organizzative che forniscano servizi efficienti per la ricerca del lavoro. Caduto il monopolio pubblico del collocamento ad opera della Corte di Giustizia, negli anni Ottanta è iniziata una ricca stagione di produzione legislativa volta a ristrutturare il settore mentre sul piano sostanziale si è andato modificando il mercato stesso dei servizi al lavoro tramite l'apertura a soggetti privati di intermediazione tra domanda e offerta, attorno ai quali la stessa concezione di “servizi al lavoro” si è andata

⁶ Così l'intervento di Saragat nella seduta del 6 marzo 1947. Al di là delle diverse ideologie poste a fondamento delle tre anime costituenti, è necessario ricordare che durante i lavori di redazione della Costituzione la corrente cattolica e quella socialista-marxista si trovarono sostanzialmente d'accordo nel considerare il principio lavorista come un tratto essenziale e determinate del futuro ordinamento costituzionale; per entrambi il diritto al lavoro costituiva il primo tra i diritti sociali in grado di declinare, al pari degli artt. 2 e 3 della Costituzione, il futuro assetto democratico. È forse per questo che le formulazioni proposte dai due schieramenti politici (rispettivamente a firma degli onorevoli Fanfani e Basso) non appaiono troppo differenti dal punto di vista del loro contenuto giuridico. Il fatto stesso che, solo per pochi voti, venne preferito l'emendamento cattolico invece che quello comunista dipende forse da ragioni politiche ed ideali più che da divergenze giuridiche sul contenuto specifico dell'articolo. La formula proposta da Togliatti e confluita nell'emendamento Basso che definiva l'Italia come una “Repubblica democratica di lavoratori”, infatti, fu considerata, soprattutto dai costituenti liberali, come una affermazione troppo classista e ideologicamente orientata per essere sostenuta; del resto tale proposizione richiamava direttamente la Costituzione Sovietica, e, anche per questa ragione, come ricordato da G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, cit., p. 73, la maggioranza dell'Assemblea preferì forse “non preconizzare un regime economico-sociale quale emergeva dalla realtà dello Stato sovietico, in quel tempo ritenuto la concretizzazione storica della teoria marxista della lotta di classe e della trasformazione, ad opera dei lavoratori (proletari), in senso socialista della società e dello Stato”. Il significato politico del principio lavorista si è così prestato a diverse interpretazioni a seconda del punto di osservazione dell'art. 1 da parte della dottrina: così, ad esempio, come ricordato da G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'economia*, 1998, Milano, p. 137, esso ha legittimato letture tra loro divergenti ben sintetizzate dalle posizioni di Lavagna, convinto della permeabilità della Costituzione economica italiana nei confronti del modello socialista (C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977, passim), e Rescigno, fermo sostenitore della tesi per cui l'art. 1 della Costituzione “esaltando il lavoro, esalta il lavoro salariato e in tal modo esalta e santifica lo sfruttamento capitalistico” (U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e stato borghese*, Roma, 1975, p. 128). In definitiva, dunque, sul piano strettamente giuridico, il principio lavorista contenuto nell'art. 1 Cost. non offre all'interprete una definizione chiara e precisa; come ricordato da Calamandrei durante i lavori dell'Assemblea costituente nella seduta del 4 marzo 1967, infatti, l'art. 1, nel definire il fondamento della Repubblica italiana “dice una bellissima cosa; ma io che sono giurista (...) mi domando: quando dovrò spiegare ai miei studenti che cosa significa giuridicamente che la Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro, che cosa potrò dire?”

modernizzando⁷. Parole d'ordine di questo percorso innovativo sono state, ad esempio, la necessità di elaborare politiche attive, da affiancare alle politiche passive nel caso in cui il lavoratore si trovasse nella necessità di ottenere il sostegno pubblico a motivo dello stato di disoccupazione o, da ultimo, il noto slogan dello *workfare*, un welfare fondato non sull'assistenzialismo ma sull'attivazione delle risorse della persona e sulla corresponsabilità. A queste molteplici sollecitazioni il nostro Paese ha risposto con molto ritardo; basti pensare che è ancora agli albori l'attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali mentre il potere di riorganizzare i servizi al lavoro è stato fin dal 2000 conferito alle Regioni, con ciò in parte razionalizzando nell'ottica della sussidiarietà ma in parte anche disgregando l'intero sistema, lasciato alla mercé delle iniziative politiche locali. Non così altrove, dove i pubblici poteri hanno ristrutturato il settore con radicali interventi legislativi di taglio innovativo, volti a modernizzare il comparto integrandolo con le altre politiche sociali affini al diritto al lavoro. Ed è su questi processi che si intende ora porre l'attenzione al fine di trarre indicazioni per correggere e integrare quanto è stato fatto fin qui nel nostro Paese il quale, al presente, attende che si dia attuazione alla delega contenuta nella *cd. "riforma Fornero"* (l. 28 giugno 2012, nr. 92) contenente le linee guida da attuarsi in sede governativa mentre sullo sfondo si delinea la prossima programmazione comunitaria, intesa anche a fornire mezzi finanziari per creare in tutti i Paesi europei un incremento del tasso di occupazione nell'ambito di una crescita globale dell'economia.

Il decreto legislativo che si prospetta dovrà attenersi a principi fondamentali su cui il legislatore è più volte intervenuto. E, invero, la citata l. n.92/2012, ha modificato e integrato la delega già conferita al governo dall'art. 1, comma 30, l. n.247/2007 in materia di servizi per l'impiego, non ancora esercitata nonostante le ripetute proroghe. Allo stato attuale, la riforma Fornero interviene (art. 4, commi 48-50) sia sull'oggetto sia sui principi e criteri direttivi della delega. Sotto il primo profilo, l'oggetto, esso ricomprende ora specificamente il riordino della normativa in materia di politiche attive, che va ad aggiungersi agli oggetti originari della delega, consistenti nei servizi all'impiego, negli incentivi all'occupazione e nell'apprendistato⁸. Quanto ai principi e criteri direttivi originari (potenziamento dei sistemi informativi e di monitoraggio, valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e agenzie private, tenuto conto della centralità dei servizi pubblici con particolare riguardo alla

⁷ A proposito, si veda (tra gli altri) G. DE VERGOTTINI, *Liberalizzazione dei servizi nell'Unione europea*, in *Enciclopedia Treccani.it*, 2009.

⁸ Tale riforma prevedeva anche la identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi per l'impiego, che finora non sono però stati posti in essere. Critici sul tema F. GIUBILEO, M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego: non bastano i livelli essenziali*, in *La voce*, 18.12.2013, in www.lavoce.info.

definizione dei criteri di accreditamento e alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego, pianificazione delle misure relative alla promozione dell'invecchiamento attivo, promozione del patto di servizio, revisione e semplificazione delle procedure amministrative), ad essi sono stati aggiunti i seguenti principi i quali tendono a valorizzare la riqualificazione professionale del lavoratore disoccupato, la formazione continua e la ricerca attiva di una nuova occupazione da parte del soggetto che beneficia di ammortizzatori sociali o mai occupato. Questi infatti i nuovi principi e criteri direttivi: (a) attivazione del soggetto che cerca lavoro, (b) qualificazione professionale dei giovani che entrano nel mercato del lavoro, (c) formazione nel continuo dei lavoratori, (d) riqualificazione di coloro che sono espulsi, in vista di un tempestivo ricollocamento, (e) collocamento di soggetti in difficile condizione rispetto alla loro occupabilità. Tali criteri, nel loro insieme, potranno essere posti in essere se, nel darvi attuazione, si terrà conto sia delle indicazioni europee, che tendono a valorizzare l'apporto dei privati in partnership con nuovi ed efficienti enti pubblici, sia dell'esperienza di altri Paesi, in cui il processo di riforma ha già preso avvio.

E, pertanto, una comparazione tra sistemi nazionali - ma anche tra le scelte compiute fin qui dalle diverse regioni italiane - può essere utile a fornire linee direttive per gli interventi normativi che il nostro Paese è chiamato ad adottare con estrema urgenza.

2. Uno sguardo al panorama internazionale.

Come si è accennato, in Europa – ma anche al di fuori di essa - il panorama delle innovazioni introdotte per modernizzare i servizi di supporto al mercato del lavoro, in attuazione del principio lavorista che connota la tradizione costituzionale europea, presenta – accanto alla naturale differenziazione propria delle diverse culture amministrative e dei diversi mercati nazionali - molti elementi comuni, primo tra tutti la creazione di reti di raccordo tra i servizi pubblici attivi nel comparto e le società private, ovunque riconosciute come portatrici di *know how* soprattutto per quanto riguarda la conoscenza della domanda di lavoro nell'immediato e, nel medio/lungo periodo, dei bisogni formativi e occupazionali del mercato stesso⁹. E, invero, quasi ovunque si registra, accanto alla presenza del settore pubblico in sede di programmazione, definizione delle risorse, individuazione del bisogno e screening degli utenti, una altrettanto incidente presenza di operatori privati o di agenzie che, anche quando

⁹ G. DI DOMENICO, D. GILLI, *Governance e modelli di policy sul mercato del lavoro. Riflessioni comparate sui sistemi europei di Servizi all'impiego*, Isfol, Monografie sul Mercato del Lavoro e Politiche per l'impiego, Roma, 2006, passim

hanno una connotazione pubblicistica, possono agire con gli strumenti del mercato, in piena libertà, vincolate solo al raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede politica.

Fatta questa prima osservazione di carattere generale, un secondo aspetto che si desume dal panorama internazionale è dato dal fatto che l'elaborazione di un articolato progetto di innovazione, volto rendere più efficaci tali servizi, ha comportato all'estero un serio impegno di produzione legislativa volto a ristrutturare non solo la funzione in esame ma anche tutte le politiche dei settori contigui al mondo del lavoro quali le politiche assistenziali, le politiche di supporto alla creazione delle imprese, le politiche giovanili ecc...; nel loro insieme e adeguatamente coordinate, tutte queste politiche cooperano a creare un disegno globale di intervento, l'unico che consente, nel tempo, di migliorare l'occupazione e di diminuire quindi il ricorso a provvedimenti di natura assistenziale, costosi e sempre meno sostenibili. Il che ha, ancora, comportato un superamento del regime tradizionale delle competenze in materia verso più moderne ed efficienti logiche di integrazione sia delle strutture amministrative sia delle relative funzioni da cui è diventato impossibile prescindere soprattutto in un momento di grande cambiamento dei sistemi nazionali di welfare, caratterizzato da una significativa crescita dei bisogni cui si accompagna una forte contrazione delle risorse pubbliche disponibili. Fondamentale è stato infine ripensare alla struttura amministrativa di riferimento, da creare *ex novo* o da riorganizzare fondendo enti esistenti in modo da poter fare investimenti sulle nuove strutture soprattutto in termini di personale e di dotazione tecnologica.

Ancora una osservazione, introduttivamente. Nel ventaglio delle diverse esperienze internazionali si registra come comune denominatore la presenza di soggetti privati abilitati ad offrire servizi al lavoro; va messo in luce come tale presenza non ha comportato una disgregazione del sistema pubblico e una indiscriminata prevalenza delle forze del mercato; ben di più, un elemento comune a tutti i Paesi è che, se ci si muove secondo logiche caratterizzate da autentica sussidiarietà e da trasparenza, l'apertura ai privati ha fornito un input positivo per il buon funzionamento del mercato del lavoro, incrementando la capacità di risposta alla domanda occupazionale. Questo è avvenuto soprattutto laddove si è instaurato un rapporto di cooperazione tra pubblico e privato, superando le diffidenze che si innestano quando non sono chiari gli scopi comuni e i ruoli di ciascuno nel perseguirli. Il descritto fenomeno non si riscontra solo dei Paesi ad impronta liberista, come gli Stati Uniti, in cui vige una spiccata fiducia nelle capacità razionalizzatrici del mercato e una scarsa propensione a dar corpo ai diritti sociali tramite interventi del settore pubblico. Anche nell'Europa di più pura tradizione socialdemocratica si è realizzata una collaborazione pubblico-privato con, in alcuni casi, una forte prevalenza del secondo.

3. I precursori delle riforme europee: Usa e Australia.

Proseguendo lungo questa linea di riflessione, una prima parte della presente comparazione è dedicata alle esperienze d'oltreoceano. In particolare, partendo dagli Stati Uniti, giova ricordare come la riforma dei servizi al lavoro è stata introdotta in questo Paese fin dal 1998, sotto la presidenza di Bill Clinton¹⁰, con il *Workforce Investment Act*¹¹ che ha sostituito il *Job Training Partnership Act* del 1982; scopo della nuova legge era di rendere più efficiente l'apparato amministrativo e di realizzare una più fattiva e intensa collaborazione con i privati. Sul piano organizzativo, la legge ha previsto la creazione in ogni Stato dei cd. *One-Stop Centers*, organismi pubblici che inglobano in un'unica struttura integrata una vasta gamma di servizi per l'occupazione quali l'orientamento, il bilancio di competenze, le informazioni sulle opportunità di lavoro, di istruzione e di formazione, il supporto all'ottenimento dell'indennità di disoccupazione. Tali servizi non sono destinati unicamente ai disoccupati: tutti, infatti, indipendentemente dal reddito e dalla tipologia di persona (se giovane, inoccupato, disoccupato, occupato che intende modificare il proprio status) possono accedervi. Sempre tale legge prevede che gli Stati si dotino di *Workforce Investment Areas (WFI Areas)* (la California, ad esempio, ne ha istituite 49) in cui sia presente almeno uno *One-Stop Center*¹² responsabile per l'attuazione dei programmi federali.

Per incoraggiare i privati a collaborare con i servizi pubblici sono stati creati in ogni Stato un *Board* di esperti del lavoro cui partecipino rappresentanti del mondo produttivo, dei sindacati e degli enti di formazione; essi affiancano il Governatore dello Stato nella elaborazione delle relative politiche (*State Workforce Investment Board*). Un analogo Board di esperti deve essere presente in ogni *WFI Areas*. In tal modo si creano le condizioni per elaborare politiche concordate con la società civile e con gli operatori presenti sul mercato.

Sul piano del riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo, il livello federale è competente per l'attribuzione delle risorse ai diversi Stati¹³, per la formulazione degli

¹⁰ A. MITCHELL, *Clinton Urges Minimum Wage for Workfare*, 29 luglio 1997, «New York Times». La riforma Clinton in materia di welfare è stata approvata nell'estate del 1996 e poi messa in opera nei diversi stati: così facendo si sono riportati sulla scena i programmi definiti di *workfare*. La nozione, nata negli Stati Uniti, indicava quei programmi che legavano la corresponsione di un'indennità di aiuto sociale all'obbligo di accettare un'attività o un lavoro di interesse generale.

¹¹ Cfr. D.J. BESHAROV, P.H. COTTINGHAM (a cura di), *The Workforce Investment Act. Implementation Experiences and Evaluation Findings*, Upjohn Institute Publications, 2011.

¹² J.C. BARBIER, *La logica del workfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in *l'Assistenza Sociale*, 2003, p. 209-235.

¹³ La California riceverà quest'anno dal governo federale circa \$454 milioni di dollari al fine di creare servizi per gli adulti, per i disoccupati e per i giovani. Cfr. www.edd.ca.gov/jobs_and_Training/Workforce_Investment_Act.htm

indicatori di *performance*, per la valutazione dei risultati e quindi per l'applicazione delle sanzioni o dei benefici. Invece, l'implementazione dei programmi è delegata a livello statale e locale.

Va detto che, ad onta di questa ristrutturazione, alcuni Stati hanno mantenuto strutture autonome completamente separate dalla rete degli *One-Stop Center* (OSC) e hanno costituito in tal modo un sistema parallelo di erogazione dei servizi per l'impiego. Accanto ai programmi federali obbligatori, i singoli Stati federati e le diverse aree hanno dunque conservato la facoltà di introdurre altri per far fronte a specifiche necessità locali o a scelte politiche differenziate come è successo per il sistema del Wisconsin il quale, sotto la guida del Governatore Thomson¹⁴, ha completamente ristrutturato i propri servizi al lavoro. Il programma *Wisconsin Works* è contraddistinto da un totale abbandono dei sistemi di welfare esistenti, basati sul sostegno al reddito degli assistiti e da una forte sottolineatura del principio di responsabilità¹⁵. Il principio ispiratore della riforma può essere sintetizzato da questi slogan: tutti i cittadini devono lavorare, tutti devono essere disposti a partecipare attivamente alla ricerca del lavoro e nessuno più deve rimanere inattivo nell'attesa di un assegno di sostegno al reddito o durante la sua erogazione. E, pertanto, visto che il lavoro è il modo migliore per sostentare sé e la propria famiglia, i servizi al lavoro assistono non solo le persone ma anche le famiglie (tramite Piani di servizi alle famiglie), comprese quelle in cui è presente qualche forma di disabilità. Ancora, quando un disoccupato domanda assistenza, l'erogazione dell'aiuto dipende dai suoi tentativi di rendersi economicamente autosufficiente cercando un lavoro; chi partecipa a questi programmi, infatti, riceve un sussidio proporzionale alla sua partecipazione alla ricerca del lavoro. Tale ricerca può concludersi felicemente tramite una assunzione non sussidiata, può invece avere come esito l'entrata nel modo del lavoro sussidiata dallo Stato, il quale concede sgravi fiscali a chi assume, ma può anche indirizzarsi verso l'inserimento in lavori socialmente utili i quali costituiscono in buona sostanza una sorta di contropartita per le prestazioni assistenziali le quali possono anche

¹⁴ Il politico repubblicano Tommy Thompson, nasce il 19 novembre del 1941 ad Elroy, consegue la laurea in legge presso la *University of Wisconsin Law School* e diviene capitano prima dell'*United States Army* e quindi dell'*United States Army Reserve*. Nel corso di una lunga e gratificante carriera è eletto dai cittadini americani quarantaduesimo *Governor of Wisconsin* (1987-2001). Durante il mandato diventa inoltre *Chairman of the National Governors Association* (1995-1996), e successivamente viene insignito della carica di diciannovesimo *United States Secretary of Health and Human Services* (2001-2005).

¹⁵ J. TURNER, *Quali lezioni dalla privatizzazione del sistema di welfare dello stato del Wisconsin*, IBL n. 67, maggio 2009. La lezione americana inizia a trovare spazio nel nostro Paese tramite le imprese che si occupano di *outplacement* nell'ottica del superamento delle dominanti logiche assistenzialistiche. Sul tema v. da ultimo, T. TREU (a cura di), *Employability per persone e imprese, Percorsi di outplacement*, Guerrini e Associati, Milano 2013.

venire sensibilmente ridotte se si accerta che la persona non mette sufficiente impegno nella ricerca.

Tornando ai programmi federali, essi offrono servizi al lavoro molto articolati e differenziati che si distinguono in: servizi di base (*core services*), servizi intensivi (*intensive services*), e formazione professionale (*training*). È previsto che, per poter fruire del servizio di assistenza intensiva, l'utente abbia sperimentato senza successo i *core services*, e che per poter partecipare alle attività di *training* sia risultata vana l'assistenza intensiva. Solo dopo aver raggiunto tale *step* i disoccupati possono ricevere i cd. *Individual Training Accounts*, vouchers che permettono loro di rivolgersi a un *provider* privato di loro scelta tra quelli elencati nelle liste predisposte a livello statale.

Quanto al contributo dei privati al sistema di programmazione e di erogazione dei servizi, oltre a concretizzarsi tramite la partecipazione alla elaborazione delle politiche e alla erogazione dei servizi retribuiti tramite gli *Individual Training Accounts*, esso viene costantemente monitorato e valutato dal sistema pubblico tramite forme sofisticate di valutazione delle *performances* e di *customer satisfaction*. Il tema della valutazione dell'efficacia dei servizi resi, infatti, riveste una importanza cruciale per una amministrazione come quella americana fortemente orientata all'efficienza, come si desume dal fatto che la maggior parte delle leggi americane che prevedono l'impiego di fondi pubblici contengono disposizioni in materia di valutazione, specificandone gli obiettivi. Tra le diverse agenzie governative, il *Department of Labor* ha avuto un ruolo pionieristico nell'introduzione e sviluppo di modelli di gestione basati sulla *performance*; già la legge del 1992, infatti, che introduceva programmi mirati a favorire il reinserimento del lavoro delle fasce deboli, erogati da apposite agenzie pubbliche denominate *Service Delivery Areas*, istituiva un sistema di misurazione della performance finalizzato a valutare la capacità delle agenzie di ottenere buoni esiti occupazionali per gli utenti. La legge di riforma del 1998 ha poi imposto metodi più precisi di valutazione (indagini *follow up* mirate all'acquisizione di informazioni legate al reddito e alle sue variazioni, indicatori di *customer satisfaction* ecc) i cui esiti sono messi in relazione con gli archivi relativi all'indennità di disoccupazione. In questo contesto, enti pubblici e aziende private godono di una ampia libertà di azione cui fa da riscontro uno stretto controllo in sede di esame delle *performances*¹⁶.

In chiusura, occorre ribadire che il sistema americano non funziona secondo logiche amministrativo-burocratiche proprie dei sistemi europei; il punto di sintesi dei diversi

¹⁶ Cfr. A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, Ediesse, 2009.

programmi e dei diversi soggetti coinvolti nella attuazione degli stessi, siano essi soggetti pubblici o privati, consiste in una ben strutturata valutazione delle performances; si tratta di un modello orientato ai risultati e non alla correttezza delle procedure. Sembra essere questa, in sintesi, l'indicazione da trarre per il miglioramento dell'efficienza dei nostri sistemi pubblici, troppo spesso fermi a controllare la legittimità degli atti e ancora troppo poco orientati a valorizzare i risultati nell'ottica dell'efficienza. E, tuttavia, va detto che non sempre i sistemi di valutazione sono esenti da limiti; recenti critiche al sistema di valutazione posto in essere dal Titolo II del *Workforce Investment Act*, denominato *National Reporting System (NRS)*, hanno messo in luce come esso non sia uno strumento sufficiente ad incentivare il proseguimento degli studi per le persone meno attrezzate (*low-skilled learner*) che invece è fondamentale per entrare nel mercato del lavoro¹⁷.

Quanto all'Australia, anche in questo Paese ha avuto luogo una riforma radicale del sistema di servizi per l'impiego a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, inserita nel contesto della riforma di tutti i servizi di welfare. Nel corso dell'anno 1997 (e sino al 1998) l'Australia ha smantellato il sistema pubblico dei servizi per l'impiego (il cosiddetto *Commonwealth Employment Service-CES*) sostituendolo con una struttura molto più agile ed efficiente chiamata *Centrelink*, una agenzia governativa alle dipendenze del *Department of Human Services* che eroga una lunga serie di benefici economici alle classi deboli (anziani, disabili, giovani disoccupati, disoccupati ecc...)¹⁸; in particolare, il *Centrelink*, tramite i punti di accesso locali, si occupa del colloquio iniziale con i disoccupati, verifica il diritto ai *benefits*, ne amministra l'erogazione, provvede allo screening degli utenti per identificare più facilmente con un sofisticato strumento *ad hoc* (*Jobseeker Classification Instrument, JSCI*) quelli con maggiori barriere al lavoro, monitora il comportamento attivo dei disoccupati e irroga le eventuali sanzioni. *Centrelink* fa anche da punto di accesso per la fruizione dei servizi del cd. *Job Service Australia*, una rete di organizzazioni private e di enti non profit scelti dal Governo australiano tramite gare d'appalto indette dal *Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR)*¹⁹ per erogare servizi al lavoro a coloro che

¹⁷ E. GANZGLASS, *Workforce Investment Act: Recommendations on Performance Accountability in the Workforce Education and Training System*, Center for Law and Social Policy, Febbraio 2010, www.clasp.org.

¹⁸ In realtà, questa Agenzia gestisce con modalità informatica una grande quantità di servizi di welfare e di erogazioni monetarie ai cittadini australiani. Per una sommaria visione dell'ampiezza del raggio di azione della stessa v. www.itnews.com.au/News/363427,sterrenberg-calm-in-the-face-of-an-uphill-battle.aspx, in cui si discute delle richieste dell'attuale direttore generale del *Department of Human Services* australiano, da cui *Centrelink* dipende, volte a rinnovare il sistema informativo dell'agenzia. Per una panoramica delle attività si veda anche www.centrelink.gov.au.

¹⁹ A seguito di un cambiamento normativo del 18 settembre 2013 questo ministero è stato scisso in due rami, il *Department of Education* e il *Department of Employment*.

già godono di sussidi e alle imprese²⁰ ; è poi compito di questo Ministero valutare le performances degli enti che fanno parte della rete.

E, pertanto, dal 1998 in poi, ad esito della riforma ricordata, l'attività di orientamento, mediazione e formazione viene attribuita mediante periodiche gare di appalto organizzate su base regionale, a enti (*providers*) privati, pubblici e appartenenti al terzo settore che insieme costituiscono il *Job Services Australia*²¹. Il numero e le caratteristiche dei *providers* sono variati nel corso degli anni in relazione agli esiti delle gare d'appalto. Sino ad ora sono state organizzate quattro tornate contrattuali a seguito delle quali le 300 organizzazioni partecipanti alla prima tornata si sono ridotte ad un centinaio. Nei primi stadi di questo processo faceva parte della rete anche *Employment National*, società privatizzata partecipata dal governo (quale unico azionista) derivante dal disciolto *CES*: la *ratio* sottesa a questa scelta era di assicurare un servizio a copertura universale anche dopo lo smantellamento del servizio pubblico per l'impiego. La società partecipava alle gare d'appalto in posizione paritaria rispetto agli altri *providers* nelle zone trascurate da questi, in quanto considerate commercialmente poco convenienti. Inizialmente si era assicurata un terzo dei contratti, ma a causa della scarsa *performance*, la sua quota di mercato è stata progressivamente ridotta fino alla definitiva scomparsa. Inoltre, con la terza tornata di appalti, al fine di ridurre i costi di transazione associati al meccanismo della gara d'appalto, è stata presa la decisione di attribuire il 60% dei contratti sulla base della valutazione della *performance* attuata negli anni precedenti.

Il *Job Service Australia* si focalizza sull'attività di *placement*, che è alla base dello schema retributivo dei soggetti partecipanti, i quali vengono appunto retribuiti a risultato. Più specificatamente, esso ha la funzione di aiutare i disoccupati nella ricerca del lavoro, anche segnalando nuove opportunità. Originariamente erano previsti tre principali e distinti programmi (FLEX1, FLEX2, FLEX3). A questi si aggiungevano gli incentivi per la creazione di nuove imprese e i lavori di pubblica utilità. I disoccupati venivano assegnati all'uno o all'altro programma a seconda delle caratteristiche, identificate dal *Centrelink* tramite l'*ISCI*: quelli pronti al lavoro venivano inseriti nel *Job Placement*, quelli bisognosi di un certo addestramento nel *Job Training*, quelli più lontani dal mondo del lavoro alla *Customed Assistance* che comprendeva anche una formazione più intensiva nella forma del

²⁰ Questa agenzia governativa effettua il primo *screening* dei disoccupati con le attività di orientamento e intermediazione (il servizio per la ricerca e offerta di lavoro *Job Search* è visitato da circa 800mila persone al mese e offre mediamente circa 80mila posti di lavoro) e decide quali debbano essere affidati ai servizi specializzati erogati dai privati.

²¹ Cfr. A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, cit.

work experience e dei lavori sussidiati. Tuttavia, a partire dalla terza tornata contrattuale, questa distinzione è stata sostituita da un *continuum* di servizi personalizzati, per cui tutti i disoccupati seguono il medesimo percorso per la reintegrazione al lavoro, che inizia con l'orientamento e culmina nell'assistenza intensiva.

4. Il panorama europeo.

Decisamente articolato si presenta il panorama europeo, di cui verranno prese in considerazione e comparate le nazioni più importanti, vale a dire Francia, Germania, Gran Bretagna, Olanda e Svezia. In questi Paesi, sul piano strutturale, si riscontra pressoché ovunque la creazione con legge di nuove strutture centrali caratterizzate da una forte integrazione tra le diverse politiche sociali e del lavoro; per realizzare interventi più efficienti e personalizzati, gli enti centrali si articolano a livello locale in modo capillare allo scopo di incrementare la collaborazione con gli enti locali e con le agenzie private.

La più recente tra i Paesi esaminati è la riforma francese del 2008 (l. n.126 del 13 febbraio 2008) che ha creato, nel 2009, in sostituzione degli organismi esistenti, il cd. rendere più efficiente l'apparato amministrativo, realizzato integrando l'ente responsabile delle politiche attive (*ANPE* - Agenzia nazionale per l'occupazione) con l'*UNEDIC*, cioè l'Istituto di Previdenza e incrementando il numero degli addetti per utente che ora ha a disposizione un maggior numero di tutors (si è passati infatti da 60 utenti per addetto a 30). Accanto al rendere più efficiente l'apparato amministrativo agisce l'*AFPA* (*Association pour la Formation Professionnelle des Adultes*), ente pubblico che fa da supporto alle politiche del lavoro delle collettività territoriali e delle imprese. Tale ente è deputato a dare attuazione al *Contrat de Transition Professionnelle* destinato alla reintegrazione di chi ha perso il lavoro per fallimenti delle imprese. Vi è poi il *Cap Emploi*, che si occupa dei disabili. Oltre a ristrutturare l'aspetto istituzionale, con la medesima legge la Francia ha anche riorganizzato le procedure di accesso ai servizi nell'ottica della semplificazione delle procedure stesse.

Il *Pôle Emploi* ha come compito fondamentale di tenere i registri dei disoccupati, di sostenerli nella ricerca di una occupazione e di fornire loro i sussidi cui hanno diritto; esso esternalizza parte del servizio tramite bandi e collabora con gli enti locali su azioni specifiche finanziate dai comuni anche tramite il Fondo Sociale Europeo. Una serie di tutors sostiene il disoccupato, il cui profilo viene inserito on line, a cercare lavoro in modo indipendente formulando, tramite un momento di intervista di prima accoglienza, il piano di azione personalizzato in cui è specificato il tipo di lavoro che si cerca, la zona e quanto occorre fare per trovare lavoro. Se dopo tre mesi si è ancora disoccupati si passa a interventi più

personalizzati in cui un advisor contatta direttamente dei datori di lavoro, fa il bilancio delle competenze, suggerisce percorsi formativi. Se il disoccupato non accetta una offerta ragionevole, egli viene cancellato dai registri.

Il modello francese punta, a grandi linee, a costruire un sistema pubblico efficiente, che però – dal 2005 - si avvale in modo massiccio di servizi comprati sul mercato presso agenzie private reclutate di volta in volta – ma con bandi che abbracciano di solito almeno un triennio – per rendere diversi servizi quali la convocazione, il colloquio di prima accoglienza e la proposta di collocamento o ricollocamento presso un'impresa²². Secondo dati reperiti sul sito di Italia Lavoro, dal 2009 al 2011 sono entrati nel sistema 31 soggetti privati che hanno fornito servizi a circa 320.000 utenti per un investimento pubblico pari a 450 milioni di euro; due gli obiettivi fondamentali dell'intervento pubblico: il collocamento delle fasce con il più basso tasso di occupabilità e l'assistenza dei soggetti licenziati per difficoltà economiche dell'impresa legate alla crisi globale.

Analogamente al modello francese, anche quello tedesco ha puntato sulla riorganizzazione del sistema pubblico secondo logiche di integrazione a livello centrale e di flessibilità nelle forme di cooperazione sul territorio. Chiusasi la fase del monopolio pubblico dei servizi al lavoro, la Germania ha aperto il mercato ai privati pur mantenendo una forte presenza pubblica sia in sede di regolamentazione sia come gestione diretta dei servizi. Oltre all'Agenzia Nazionale²³, creata nel 2004 con la terza legge di riforma del mercato del lavoro (Hartz III)²⁴ sono presenti a livello locale i cd. *job center* pubblici che forniscono informazioni, consulenza e assistenza; tali centri collaborano con gli enti locali e con le altre organizzazioni private profit e non profit presenti sul territorio per fornire servizi di formazione, ove necessari, e per coordinare i

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

²³ L'Agenzia Federale per il Lavoro (*Bundesagentur für Arbeit - BA*) dipende dal Ministero del Welfare ed è costituita da una sede centrale, 10 direzioni regionali (*Regionaldirektionen*), 176 Agenzie per il Lavoro (*Agenturen für Arbeit*), ciascuna dotata tra le 200 e le 400 unità di personale e 610 filiali. Secondo i dati 2007 dell'Associazione mondiale dei servizi pubblici per l'impiego (Wapes) il personale complessivo dei Servizi Pubblici ammonta a 96.488, L'Agenzia Federale per il Lavoro, nella relazione per l'anno 2008 registra un totale di addetti pari a 100.146 così ripartito: 63.153 impiegati, 20.148 dipendenti pubblici, 12.000 con contratto determinato e 4.844 addetti junior.

²⁴ Come è noto, la Germania ha profondamente ristrutturato sia la normativa sul lavoro sia quella sull'assistenza sociale a partire dal 2003, sotto il governo Schroeder, il quale ha posto in essere una serie di interventi che hanno portato – a dieci anni di distanza – ad un tasso di disoccupazione del 5,5% che è considerato dagli esperti molto vicino alla piena occupazione. Per una analisi molto realistica del percorso tedesco si veda A. FABRE, *Allemagne: miracle de l'emploi ou désastre sociale?* Institut de l'entreprise, settembre 2013, in www.institut-entreprise.fr.

servizi al lavoro con quelli assistenziali. Le relazioni tra il segmento pubblico e i privati si instaura a seguito di bandi di gara (con cui si appaltano i servizi) ma anche a seguito di convenzioni, tramite le quali si sviluppano servizi specifici per determinati target; in questo caso la contrattazione avviene con enti specializzati quali le imprese che ricollocano i quadri o gli enti che si occupano del collocamento dei disabili; non infrequente è il ricorso a progetti pilota tramite contrattazione diretta con enti accreditati. La ricollocazione in caso di crisi aziendali avviene perlopiù tramite le Agenzie di Personal Service (*Personal-Service-Agentur* – *PSA*) organismi privati che agiscono in regime di convenzione con gli enti pubblici o a cui il servizio pubblico attribuisce compiti tramite gara; la legge nazionale ha in un primo tempo imposto ai *job center* e ai comuni di servirsi di queste agenzie, ove esse siano presenti mentre in seguito tale obbligo si è trasformato in facoltà, visti gli scarsi risultati ottenuti da tali Agenzie. L'accesso ai servizi di tali agenzie è finanziato tramite vouchers.

La riforma tedesca ha favorito il sorgere di una rete molto articolata a livello territoriale, rete supportata da un forte incremento degli addetti nell'ottica della personalizzazione del servizio; sempre secondo dati forniti da Italia Lavoro, nel 2006 dei 70.000 dipendenti degli uffici locali, oltre il 40% è stato coinvolto in attività di collocamento e di consulenza, con una media di 75 utenti in cerca di occupazione per funzionario mentre prima della riforma gli utenti per funzionario erano circa 350. L'incremento della personalizzazione nel servizio si è soprattutto incentrata sulle attività di *profiling* che consente di categorizzare con precisione i profili degli utenti distinguendo tra chi ha buone possibilità di trovare lavoro, chi deve essere sostenuto nella ricerca, chi necessita di formazione e chi invece è a rischio di espulsione dal mercato; gli interventi che ne conseguono risultano così molto specifici e quindi più efficaci. Da notare che gli interventi sulle fasce deboli sono di solito portati avanti dai *job centers* che lavorano in stretto contatto coi comuni, i quali a loro volta gestiscono anche tutta l'assistenza sociale. In questo senso il modello tedesco si conforma a logiche opposte rispetto ad altri Paesi europei che tendono invece a esternalizzare la collocazione di questo tipo di utenza e a gestire direttamente gli utenti più facilmente collocabili.

E' quanto accade, tra l'altro, in Olanda, dove è l'ente pubblico a collocare le persone facilmente collocabili mentre i profili più complessi e problematici vengono gestiti da società private. In questo Paese la riforma si prefiggeva esplicitamente di realizzare una integrazione tra le politiche attive e quelle di sicurezza sociale al fine di limitare al massimo le richieste di sussidi e di favorire la partecipazione effettiva di tutti i potenziali lavoratori al mercato del lavoro. Tale riforma ha comportato la creazione a livello nazionale di una agenzia per il lavoro (*UWV-Werkbedrijf*) e di singoli punti di accesso privatizzati, i quali hanno assunto su

di sé – a partire dal 2009 - i compiti precedentemente svolti dagli uffici di collocamento e dagli enti competenti per le politiche passive e per i sussidi di natura assistenziale, agendo per quest'ultimo aspetto in collaborazione con gli enti locali, cui compete la presa in carico degli utenti a maggiore rischio di esclusione sociale. Questi uffici forniscono agli utenti tutte le attività preliminari (colloquio introduttivo, classificazione del livello di occupabilità, richiesta di sussidio, *placement* diretto per le persone facilmente occupabili, accesso alle banche dati dei posti di lavoro disponibili) e alle imprese servizi di consulenza (su legislazione del lavoro, ricerca e selezione del personale, gestione delle procedure di assunzione e di cessazione); in alcuni casi sono previste, sempre nell'ambito di tali uffici, sezioni specializzate per il collocamento delle fasce alte (*Topcenters*).

Le agenzie di collocamento private e le imprese per il lavoro temporaneo entrano anch'esse nel sistema tramite contratti di appalto, che vengono di solito stipulati per un anno, e – pur avendo a che fare con le fasce di popolazione più complesse da collocare/ricollocare - vengono remunerate almeno in parte a risultato. Esse forniscono ai loro utenti servizi di orientamento, di formazione ma anche di promozione del lavoro autonomo. Le associazioni di categoria fanno da interfaccia con il governo nazionale per decidere le linee guida relative all'esternalizzazione; attualmente vengono gestiti dai privati i disoccupati con problemi sociali ed economici, gli ultracinquantenni, gli immigrati e i disabili. Nell'insieme, il sistema – caratterizzato da un forte livello di decentramento e di privatizzazione dei servizi - si presenta molto efficiente, in ciò favorito anche da un forte impegno finanziario dello Stato nel suo complesso il quale destina alle politiche attive e passive oltre il 2,5% del pil, contro la media UE27 che è appena superiore al 1,5%.

Sempre nello scorso decennio, la Gran Bretagna ha realizzato una importante riforma di struttura e ha creato il *Jobcentre Plus* (JCP), un'agenzia esecutiva del neocostituito *Department for Work and Pensions* che deriva dalla fusione di due agenzie preesistenti, di cui ha assunto le funzioni: la *Benefit Agency*, responsabile dell'erogazione delle prestazioni sociali, e l'*Employment Service*, punto d'accesso per i disoccupati. In tal modo JCP provvede ora tanto all'attività di intermediazione e all'offerta dei vari programmi di politica attiva quanto all'erogazione dell'indennità di disoccupazione (*Jobseeker's Allowance*) e delle altre prestazioni sociali (es. *Income Support*, *Disability Allowance*). La nuova organizzazione, pur essendo fortemente governata dal centro, è articolata localmente in numerosi distretti (*Jobcentre Plus Districts*) in cui sono divise le 11 regioni (*Jobcentre Plus Regions*).²⁵ Il

²⁵ Cfr. A. SARTORI, *Misurare e valutare i servizi per l'impiego. L'esperienza internazionale*, cit.

Jobcentre Plus, come ogni agenzia pubblica, è vincolato da una convenzione con il Ministero da cui dipende a raggiungere una serie di *targets* annuali entro un *budget* assegnato: pertanto, il suo funzionamento si caratterizza per un costante monitoraggio e conseguente valutazione dei risultati raggiunti, effettuati ai diversi livelli territoriali. E, così, a seguito dei processi valutativi, nel corso del 2004 il governo ha introdotto il cd. *Efficiency Savings Programme* volto ad eliminare gli sprechi nel settore tramite una nuova piattaforma tecnologica in grado di garantire il collegamento fra tutte le strutture presenti sul territori e tramite la diminuzione del numero dei distretti da 70 a 50. Anche l'Agenzia ha subito importanti tagli sia nel comitato direttivo, passato da 8 a 6 membri, sia nel numero dei dipendenti; a oggi, tuttavia, la Gran Bretagna presenta un numero molto basso di utenti per addetto, essendo lo stesso assestato su 25²⁶.

In Svezia, il sistema in atto dal 2006 e strutturato secondo tre livelli (una Agenzia nazionale con ramificazioni regionali, i cd. Consigli di Contea per il mercato del lavoro da cui dipendevano i centri per l'impiego) è stato sostituito nel 2008 con una nuova *Amministrazione per il mercato del lavoro*, costituita da un Comitato direttivo di 9 membri, nominato dal governo; è pure presente un Consiglio degli stakeholders, organismo a carattere consultivo, costituito in eguale proporzione da rappresentanti di lavoratori e datori di lavoro. Sono state eliminate le strutture regionali mentre sono state create quattro macro aree suddivise in 68 regioni del mercato del lavoro, individuate sulla base dei percorsi dei pendolari e delle preferenze regionali delle imprese nelle assunzioni. A livello locale operano i Centri per l'Impiego, variamente distribuiti nelle diverse zone, ma presenti in ogni città. Completano il quadro due grandi divisioni, l'una competente per i servizi destinati alle situazioni di maggiore svantaggio (disabili, giovani, immigrati, disoccupati di lunga durata) l'altra di carattere operativo, competente per i servizi di supporto alle funzioni fondamentali (servizi legali, IT services, risorse umane). Il sistema, fortemente centralizzato, non ha mancato di dare risultati in termini di diminuzione della disoccupazione anche per la tendenziale apertura dello stesso che consente agli utenti di scegliere liberamente tra chi offre servizi sul mercato retribuendoli con vouchers erogati dal servizio pubblico ai disoccupati che non trovano loro entro i tre mesi dall'iscrizione nei registri di disoccupazione. Quanto ai disoccupati di lungo periodo, essi sono stati fatti oggetto di programmi speciali nel 2007 volti

²⁶ F. GIUBILEO, *Uno o più modelli di politiche del lavoro in Europa?* In *Rivista di Diritto e Sicurezza Sociale*, 2011, p. 795-778; per una visione molto critica sull'efficienza dell'attuale sistema inglese si veda L. BYRNE, *The Road to Full Employment*, Fabian Society, Londra, settembre 2013, www.fabians.org.uk

a inserire gli stessi nel mercato del lavoro nel più breve tempo possibile o, in mancanza di altro, in lavori socialmente utili²⁷.

Quest'ultima osservazione relativa alla Svezia ci consente di introdurre qualche considerazione sintetica sugli andamenti fin qui registrati. Sul piano organizzativo infatti tutti i paesi analizzati hanno riorganizzato i loro servizi creando al centro un ente di riferimento per tutte le politiche, prevalentemente dotato di poteri regolatori, e articolando lo stesso sul piano territoriale al fine di porre in essere una rete capillare a cui si agganciano gli operatori privati. Il che è assai diverso da quanto è accaduto nel nostro Paese in cui le politiche attive dovrebbero essere gestite sul piano regionale mentre quelle passive sono di competenza dell'Inps; per tacere poi delle politiche assistenziali, devolute perlopiù a province (competenti anche per la formazione professionale) e a comuni. In questa situazione, l'urgenza di una riforma razionalizzatrice – più volte evocata in questo lavoro – si presenta, ancora una volta, improrogabile.

5. Non solo comparazione tra Stati: i servizi al lavoro nelle diverse Regioni italiane.

5.1. Pubblico e privato nei sistemi regionali.

Come si è notato, all'estero il venir meno di posizioni di monopolio pubblico nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro ha stimolato lo sviluppo di partnership e l'attivazione di reti tra il sistema pubblico e le imprese private attive sul mercato del lavoro e su mercati contigui quali quello della formazione, dell'orientamento, della consulenza alle imprese o della ricerca e selezione del personale. Tale fenomeno è presente, seppur ancora in fase embrionale, anche in Italia, dove - pur nel disordine normativo e nello scarso coordinamento tra diversi sistemi regionali, si è iniziato a riflettere sui servizi al lavoro in funzione dei benefici che essi sono in grado di garantire ai cittadini e al sistema delle imprese. Sempre in Italia, sul piano normativo, la lenta e progressiva trasformazione dell'assetto regolatorio del mercato del lavoro giunge a compimento, a livello nazionale, nel 2003, con il pacchetto costituito dalla l. n. 30/2003 e dal d.lgs. n. 276/2003. La riforma, ideata dal giuslavorista Marco Biagi, non altera sostanzialmente l'impianto organizzativo dei servizi pubblici per l'impiego, ma pone finalmente le condizioni per creare un mercato del lavoro aperto ai privati. Prende forma quindi la possibilità di sviluppare anche nel nostro Paese un "quasi mercato" dei servizi al lavoro, in cui il sistema pubblico autorizza/accredita soggetti privati, consentendo agli utenti di accedere alle prestazioni fornite da questi ultimi potendo

²⁷ Cfr. F. GIUBILEO, *op. cit.*, p. 767.

scegliere liberamente tra gli operatori accreditati e potendo utilizzare forme di finanziamento erogate dal settore pubblico²⁸. Questo fenomeno avrà il suo apice in quelle regioni le quali, facendo uso di poteri loro delegati di accreditare a livello regionali gli operatori del mercato del lavoro, non si sono limitate a regolamentare i privati ma hanno esteso l'accREDITAMENTO anche ai centri per l'impiego, con ciò ponendo in essere una sorta di parità tra i diversi segmenti di produttori. In altre parole, in alcune Regioni, i centri per l'impiego vengono funzionalmente equiparati alle agenzie per il lavoro private, con la sola eccezione dell'accertamento dello stato di disoccupazione che resta appannaggio esclusivo dei primi.

Il sovrapporsi di interventi legislativi posti in essere sul piano statale e sul quello regionale ha fatto sì che il sistema italiano dei servizi per il lavoro risulti ora composto di una quota di soggetti pubblici, distribuiti territorialmente, alcuni (ma pochi) dei quali anche formalmente accreditati in sede regionale, e da una quota di soggetti privati, riconosciuti a livello nazionale e accreditati anche in sede regionale, nati per operare su specifici segmenti di mercato²⁹. Questi ultimi sono soggetti orientati al mercato, chiamati a svolgere attività specifiche e servizi di tipo avanzato che non comportano necessariamente attenzione a target deboli o modelli di presa in carico globale dell'individuo, salvo che tale mission sia loro riconosciuta (e finanziata) dal sistema pubblico. La convivenza tra queste due componenti del sistema non sempre si concretizza in cooperazione o in integrazione funzionale; ciascuno, infatti, esercita il proprio ruolo secondo diversi modelli normativi di riferimento, i quali riflettono le diverse scelte operate dal legislatore statale e dai legislatori regionali³⁰; alle Regioni spetta, infatti, il ruolo di governo e di regolazione dei rispettivi "mercati", in modo sostanzialmente analogo a quanto accade per il servizio sanitario ma con la differenza che i servizi al lavoro non sono standardizzati né sono definiti i rispettivi livelli essenziali; questo ha comportato un intenso lavoro di organizzazione dei sistemi regionali per l'impiego di cui le Regioni stesse sono chiamate a determinare i contenuti, le dimensioni, gli obiettivi della cooperazione pubblico-privato o le motivazioni della complementarità, anche stabilendo a volte i livelli di competitività in ottemperanza al mandato di cui all'art.7 del d.lgs.276/2003, che delegava alle stesse il compito di ampliare i sistemi regionali dei servizi per il lavoro, ridisegnando il sistema di relazione con i centri pubblici per l'impiego e stabilendo le condizioni di accesso alle risorse destinate alle politiche attive del lavoro da parte degli operatori accreditati.

²⁸ Cfr. S. Rosato, *I regimi di accreditamento: profili generali e prospettive regionali di sviluppo*, in *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, in P. Olivelli e M. Tiraboschi (a cura di), Milano, 2005, 302 ss.

²⁹ M. D'ONOFRIO, *Interazioni, dinamiche e reti di servizi per il lavoro evidenze da tre casi-studio*, paper Isfol, Marzo 2012.

³⁰ M. D'ONOFRIO, *op. ult. cit., passim*.

5.2. Gli interventi delle Regioni.

L'attuazione regionale del d.lgs. n.276/2003, iniziata nel 2005 in Regione Toscana (che pure si era dotata di una legge in materia già dal 2002), è stata seguita dalla Lombardia, dal Veneto e dal Friuli Venezia Giulia. Queste Regioni si sono dotate tutte di leggi regionali *ad hoc* mentre, dal 2010, altre regioni hanno avviato le consultazioni per disciplinare, in via amministrativa, l'accreditamento per i servizi al lavoro il quale, analogamente a quanto accade per l'accreditamento in sanità, è presupposto indefettibile per erogare tali servizi a carico dei fondi pubblici stanziati per le politiche attive. Pur con diverse modalità, infatti, attraverso l'accreditamento le regioni riconoscono a un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro fra domanda e offerta³¹.

La regolamentazione regionale degli accreditamenti, nel rispetto degli indirizzi contenuti nel Piano regionale di sviluppo e di altri strumenti della programmazione regionale, si svolge nell'alveo dei principi e dei criteri stabiliti dal legislatore statale, e segnatamente: la garanzia della più ampia libertà di scelta dei cittadini, nell'ambito di una rete di operatori qualificati, adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio; la salvaguardia di standard omogenei a livello nazionale nell'affidamento di funzioni relative all'accertamento dello stato di disoccupazione e al monitoraggio dei flussi del mercato del lavoro; la costituzione negoziale di reti di servizio ai fini dell'ottimizzazione delle risorse.

La dimensione numerica del fenomeno mostra tuttavia che si tratta ancora di una situazione a macchia di leopardo. Mentre è chiaro che il sistema si è andato consolidando nelle Regioni che per prime avevano sviluppato l'accreditamento – in Lombardia sono 162 gli operatori accreditati, in Veneto 203, in Friuli Venezia Giulia 12 mentre un ragionamento a parte merita la Toscana, in quanto fin da subito essa ha optato per un accreditamento settoriale per single funzioni³² - nelle altre regioni il sistema stenta a radicarsi nonostante vi siano espliciti riferimenti normativi nelle rispettive leggi regionali³³ ovvero siano in corso iniziative legislative o regolamentari³⁴.

³¹ Cfr. art. 2 del d.lgs. n. 276/2003.

³² Sono 44 gli operatori accreditati per l'orientamento, oltre i 200 accreditati operanti nella formazione professionale, 30 per l'incontro domanda offerta, 23 per il monitoraggio, 20 per il sostegno alla mobilità lavorativa e 3 per altri servizi.

³³ Si v. per esempio Trentino Alto Adige, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Marche, Campania e Sardegna.

³⁴ Sono in corso di elaborazione i provvedimenti attuativi di regolamentazione in Piemonte, Provincia Autonoma di Trento, Marche, Lazio, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna. Secondo una recente indagine di Italia Lavoro nella Provincia Autonoma di Trento e nella Regione Marche è in corso di definizione la disciplina sull'accreditamento, nelle regioni Lazio, Sardegna e Molise è in concertazione con le parti sociali e datoriali, in

Uno sguardo ai modelli regionali rimanda pertanto l'immagine di un sistema proteiforme e fortemente differenziato sia sul piano organizzativo sia per quanto riguarda la filosofia del rapporto tra agenzie per il lavoro e centri per l'impiego³⁵. Ad esempio, la Regione Toscana, con l'adozione della l.r. 26 luglio 2002, n. 32 ha dettato la disciplina dei servizi al lavoro optando da subito per il modello dell'accREDITAMENTO, pur in un contesto ancora fortemente imperniato sui centri per l'impiego delle Province. L'art. 20 *ter* (introdotto con successive modifiche in attuazione della legge Biagi) ha istituito l'elenco regionale dei soggetti accREDITATI a svolgere servizi al lavoro. Il legislatore qualifica e seleziona i soggetti pubblici e privati accREDITATI con cui stipulare convenzioni sulla base dei criteri di economicità, cooperazione, integrazione e qualità. Il sistema nel suo complesso si compone di due istituti: l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO in funzione dell'attività che i soggetti pubblici e privati intendono svolgere. Per quanto riguarda la disciplina delle Agenzie per il lavoro, che è uno degli elementi su cui più si diversificano le varie esperienze regionali, la Toscana ha optato per il modello dell'accREDITAMENTO quale presupposto per lo svolgimento delle attività di intermediazione, ricerca e selezione e supporto alla ricollocazione. La funzione di consulenza e i servizi per l'occupabilità sono in prevalenza esternalizzati; e, invero, l'attività di informazione sulle strutture erogatrici di servizi di formazione, l'orientamento di gruppo e le azioni di accompagnamento al lavoro e tutoraggio sono gestite prevalentemente da società esterne selezionate con procedure di evidenza pubblica.

Diverso il modello che si sviluppa in Regione Lombardia. Qui, a partire dal 2003, è stato avviato un importante processo di sperimentazione dei servizi al lavoro che ha condotto nell'estate 2006 all'approvazione della l.r. 22/2006. La legge recepisce sostanzialmente gli esiti della sperimentazione condotta introducendo un principio ancor oggi unico nel panorama normativo nazionale secondo cui tutti gli operatori pubblici e privati (accREDITATI e/o autorizzati) partecipano paritariamente alla costruzione di una rete territoriale di erogazione dei servizi al lavoro³⁶. Per il resto, il sistema dei servizi al lavoro disegnato dalla l.r. 22/2006 è incentrato sulla piena libertà di scelta dei lavoratori, attraverso un sistema di servizi per il lavoro costituito da una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che attraverso l'accREDITAMENTO regionale accedono ai finanziamenti ed erogano i servizi agli utenti

via di deliberazione in Puglia, Sicilia e Piemonte, in regione Veneto è passata da sperimentale a definitiva, è stata ampliata in regione Abruzzo e con alte probabilità di revisione in regione Friuli Venezia Giulia.

³⁵ Per una rassegna dettagliata si v. M. MAROCCO, *Servizi per l'impiego e accREDITamenti regionali*, Milano, 2012.

³⁶ Sul punto cfr. M. D'ONOFRIO, *op. ult. cit., passim* e L. VIOLINI, R. ALBONETTI, *Il principio di sussidiarietà nel sistema lombardo di istruzione, formazione e lavoro: integrazione e innovazione*, in A. BRUGNOLI, G. VITTADINI (a cura di), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Milano, Guerini associati, 2008, p. 43 ss.

gratuitamente ed in regime di parità. La Regione, a sua volta, definisce la programmazione delle risorse, controlla la qualità dei servizi erogati e valuta i risultati³⁷.

Il sistema di accreditamento estensivo, coinvolgente pubblico e privati, rappresenta dunque la peculiarità del sistema lombardo e il perno sul quale ruotano tutte le politiche del lavoro regionali. Alle Province (i.e. Centri per l'impiego) spetta in via esclusiva un ruolo amministrativo e notarile; ad essi spetta infatti, in via riservata, (a) la gestione e l'aggiornamento dell'elenco anagrafico e della scheda professionale dei disoccupati, (b) l'attivazione delle procedure finalizzate all'erogazione dei benefici relativi allo stato di disoccupazione; (c) l'acquisizione delle comunicazioni da parte dei datori di lavoro; (d) il collocamento mirato delle persone disabili; (e) la gestione delle liste di mobilità. Residua ancora, sempre in capo alle Province, l'attività di programmazione delle politiche attive del lavoro in materia di collocamento dei disabili, tirocini formativi, apprendistato.

Sempre in Lombardia, dopo appena un anno dalla l.r. 22/2006, è stata approvata la legge sulla formazione professionale, l.r. 19/2007, che ripropone il medesimo principio di parità tra operatori pubblici e privati anche nell'erogazione dei servizi per la formazione professionale. Così facendo si è dato vita ad un sistema di accreditamento integrato che ha definito le procedure e i requisiti per l'accREDITAMENTO degli operatori pubblici e privati per l'erogazione dei servizi di istruzione e formazione professionale e dei servizi per il lavoro. Si sono pertanto creati i presupposti per la creazione di un sistema unitario e paritario, che coniuga la formazione professionale con i servizi per il lavoro, secondo una logica di integrazione delle politiche e piena libertà di scelta dell'utente, favorendo in tal modo la più ampia concorrenza tra centri per l'impiego e operatori privati accreditati. A questa significativa novità si aggiunge il fatto le risorse pubbliche sono state spostate dal finanziamento degli enti (offerta) sulla base di bandi e progetti al finanziamento diretto degli utenti per il tramite di un voucher e doti.

Sulla scorta dell'esperienza lombarda, con la l.r. 3/2009 la Regione Veneto ha adottato una moderna e articolata disciplina in materia di occupazione e servizi per l'impiego. In considerazione dell'attuale momento di crisi, il Veneto ha deciso di intervenire in via sperimentale istituendo un elenco dei soggetti accreditati per soli due anni e con un'unica sezione, finalizzato a permettere ai soggetti privati la presa in carico dei lavoratori e l'utilizzo delle risorse stanziare dalla Regione per gli accompagnamenti al lavoro, con particolare riguardo ai percorsi di riqualificazione professionale, agli incentivi e alle misure di sostegno

³⁷ L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema dote in Regione Lombardia: prime riflessioni su una esperienza in atto*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2011, p. 43 ss.

al reddito. Tale accreditamento provvisorio definisce e individua i servizi che possono essere erogati in nome e per conto dell'ente pubblico con particolare riferimento ai servizi per l'orientamento, l'incontro domanda/offerta, la prevenzione, la promozione e l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati, la promozione della conciliazione dei tempi di lavoro e cura e il sostegno alla mobilità geografica.

Diverso ancora il modello ideato dalla Regione Friuli Venezia Giulia che ha istituito l'elenco degli operatori accreditati con la l.r. n.18/2005, demandando alla Giunta regionale il compito di individuare le procedure di accreditamento, i requisiti minimi relativi alla capacità gestionale, economica e tecnica dei soggetti accreditati, le modalità di tenuta dell'elenco, i criteri di misurazione dell'efficacia ed efficienza dei servizi erogati, le tipologie di servizi al lavoro per i quali è necessario l'accredimento, gli standard essenziali di erogazione dei servizi al lavoro, gli strumenti negoziali con cui possono essere affidati tali servizi. La diversità rispetto alle altre regioni consiste innanzitutto nel fatto che, nel modello della Regione Friuli Venezia Giulia, l'accredimento è condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'erogazione dei servizi al lavoro da parte dei privati; esso ha la sola funzione di consentire una selezione preliminare degli operatori qualificati, allo scopo di affidare loro, con atto successivo e distinto, lo svolgimento di funzioni specifiche a sostegno e a completamento di quelle già svolte attraverso i centri pubblici per l'impiego (Cpi), gestiti dalle Amministrazioni provinciali. E, ancora, nel fissare i criteri di cooperazione tra agenzie per il lavoro e centri per l'impiego la legge friulana si fa obbligo alla Regione e alle Province che intendano affidare lo svolgimento dei servizi ai soggetti accreditati, di rispettare il criterio della motivata impossibilità del servizio pubblico a svolgere il servizio da affidare. Si tratta in altri termini di una forma di esternalizzazione pura motivata dall'impossibilità di erogare direttamente il servizio e quindi di un sistema di accreditamento regolamentato in cui il soggetto pubblico mantiene la *governance* attraverso l'esternalizzazione con procedure formali ai soli soggetti accreditati³⁸.

Dall'esame di alcuni tra i più significativi modelli regionali emerge, come si è visto, un quadro a geometria variabile in cui l'istituto dell'accredimento, disciplinato dalle regioni considerate, è stato interpretato secondo diversi modelli in dipendenza delle diverse concezioni di rapporto pubblico-privato portati avanti dalle diverse classi politiche regionali; mentre infatti vi sono Regioni che hanno spinto fortemente nel senso della liberalizzazione, limitando l'intervento pubblico all'accredimento, altre – che pure accreditano, secondo le

³⁸ Cfr. M. D'ONOFRIO, *op. cit.*

indicazione della legislazione nazionale – sottopongono l'intervento dei privati a successivi bandi in cui si definiscono i finanziamenti e i targets.

5.3. Uniformare la diversità? Una proposta.

Visto il quadro sopra sommariamente delineato è ora importante chiedersi se la rilevata difformità sia da considerarsi un bene (e vada, quindi, mantenuta) o se occorra pensare ad un assetto diverso, che integri i pochi elementi di uniformità predisposti dalla legislazione nazionale.

Per rispondere al quesito occorre preliminarmente ricordare che il panorama regionale presenta significative carenze mentre sarebbe auspicabile che, anche solo in via amministrativa, le Regioni diano piena attuazione alla liberalizzazione dei servizi all'impiego sia tramite l'accreditamento sia tramite una ridefinizione delle funzioni degli attori. Un nuovo intervento normativo a livello statale potrebbe utilmente chiarire i principi in base ai quali le Regioni che non sono ancora intervenute nel comparto possano orientare la loro azione dando loro tempi certi per realizzare il proprio intervento e offrendo, in via sussidiaria, uno schema normativo utile per coloro che non intendano prendere posizione. Uno schema normativo di massima potrebbe prevedere che spettino alle autorità pubbliche le funzioni notarili fondamentali, come si è visto sopra, mentre ai privati dovrebbe essere devoluta, in via sussidiaria e sotto supervisione, l'amministrazione e la gestione dei vari programmi e interventi. Va specificato che le funzioni notarili da lasciare alla mano pubblica sono tutt'altro che secondarie per il buon funzionamento del sistema: accertamento dello stato di disoccupazione, screening preliminare del profilo del lavoratore, sistematica vigilanza sui percettori di indennità pubbliche affinché si attivino per partecipare a corsi di riqualificazione professionale e per cercare opportunità di lavoro, rispondendo agli annunci di lavoro pubblicati sui siti internet dedicati e recandosi personalmente nelle filiali delle Agenzie per il lavoro presenti sul territorio, oltre alle procedure di assegnazione dei voucher per l'acquisto dei servizi e alla sistematizzazione del patrimonio informativo devono, in un modello ideale – che pure potrebbe essere anche modificato dalle regioni ove la situazione locale lo richieda – sono centrali anche per il buon funzionamento del sistema di relazioni con le agenzie private. Lasciare invece al settore privato la gestione dei programmi con una forte attenzione ai risultati potrebbe evitare l'eccesso di burocratizzazione e di attenzione alle procedure che caratterizza la gestione pubblica degli stessi mentre la chiarezza sui rispettivi ruoli potrebbe facilitare l'individuazione di inefficienze, difficili invece da mettere in luce in un sistema in cui l'ente pubblico è sia regolatore sia gestore sia semplice stazione appaltante.

Offrire un modello uniforme di riferimento, da adottarsi in mancanza di scelte regionali, non comporta optare per l'uniformità; esso consente invece di mantenere una diversità, che tuttavia dovrebbe configurarsi come *diversità regolamentata*, poiché la diversità stessa è utile ad un Paese come il nostro caratterizzato dalla presenza di “mercati regionali” del lavoro anche ampiamente differenziati ma necessità di sponde normative in cui incanalarsi.

Un secondo elemento da mettere in luce per compiere una riflessione a tutto tondo sullo stato dei servizi al lavoro nel nostro Paese è la netta separazione tra erogatori di politiche passive (strutturati a livello nazionali e presenti sul territorio tramite le strutture decentrate dell'INPS) e erogatori di politiche attive, la cui elaborazione, gestione e controllo sono tutti decisi a livello regionale. Tale situazione necessita anch'essa di un intervento regolatorio centrale, volto a creare i necessari raccordi tra i diversi enti utili a eliminare duplicazioni e ridondanze che costituiscono elementi di debolezza del nostro sistema e che ostacolano l'integrazione (e quindi l'efficienza) delle funzioni. Si tratta, per questo problema, di chiarire quale sia – in ultima analisi – il ruolo dell'amministrazione centrale, tema delicato che andrebbe affrontato senza cedere alla ormai invalsa tentazione della centralizzazione a tutti i costi. Se si constata, come è evidente, la mancanza di strumenti di unificazione, per non annullare l'autonomia regionale, essi dovrebbero essere costruiti come strumenti *soft*, che tuttavia devono sussistere se si vuole che il sistema nel suo complesso abbia una regia funzionale all'efficienza. Mancano, in particolare, quelli che possono essere definiti gli strumenti di conoscenza quali le informazioni rilevanti sullo stato delle politiche, strutture centrali di studio che mettano in relazione le diverse filosofie regionali e, infine, strumenti tecnici di valutazione della politica nazionale e delle diverse politiche regionali. Anche questi andrebbero adeguatamente strutturati e messi a disposizione come elemento di coordinamento reale, utile all'uniformità ma anche al mantenimento della diversità. Su questo punto, ancora, la *review* sopra realizzata delle esperienze internazionali potrà certamente offrire interessanti spunti di riflessione.

6. Note conclusive.

Come si è visto sopra, a partire dagli anni Novanta e, soprattutto, nel nuovo secolo, la maggior parte dei Paesi occidentali ha messo in atto iniziative volte a modernizzare i propri servizi pubblici per il lavoro, quelli che in Europa vengono identificati con la sigla *PES* (*Public Employment Services*). Il movimento di riforma, partito dall'Australia e dagli Stati Uniti, si è diffuso in Europa secondo le caratteristiche già evidenziate e che comportano sia a livello nazionale sia sul piano locale una integrazione delle politiche che ruotano intorno al

mercato del lavoro e che si affiancano ai più tradizionali servizi. Molti tra i nuovi enti creati dalle rispettive leggi di riforma esercitano pertanto tutte le funzioni relative alle politiche attive, a quelle passive e le politiche assistenziali (politiche a sostegno della famiglia, dei disabili ec...) oltre a dare attuazione anche a politiche volte ad incentivare la creazione di nuove imprese. Questa integrazione funzionale ha permesso di coordinare politiche attive e passive in modo da incentivare i percettori di sostegno al reddito alla ricerca di lavoro, in questo sostenuti (ma anche sottoposti a continue verifiche) dai *service providers*; sono stati rilevate, sul piano internazionale, diverse esperienze che subordinano la politica passiva alla partecipazione attiva a programmi di reinserimento lavorativo, questo al fine di vincere l'assistenzialismo, fortemente presente nel caso di dissociazione dei due filoni di intervento.

Un'altra caratteristica che emerge dalla ricognizione qui compiuta è la creazione, a livello nazionale, di agenzie indipendenti o create per far da supporto alle scelte politiche dei ministeri ma tutte gestite in forme organizzative regolate dal diritto privato. Esempi interessanti di questi nuovi enti sono reperibili in Germania (*Bundesagentur fuer Arbeit*, dipendente dal Ministero Federale del lavoro e dotata di ramificazioni locali), in Gran Bretagna (*Jobcenter plus*) e in Francia (*Pôle Emploi*) Tali agenzie hanno svariate funzioni; quelle maggiormente ricorrenti sono: (a) ripartire tra le varie zone del Paese le risorse che il Governo e il Parlamento hanno destinato a tale materia, (b) individuare le linee di policy in base alle quali regioni, enti locali ed enti strumentali devono realizzare i servizi, (c) definire annualmente i targets prioritari delle politiche (giovani, donne sopra i 50 anni... ecc...) nonché dei servizi da rendere, (d) quantificare i costi standard degli stessi (e) definire i criteri in base ai quali gli enti decentrati devono caratterizzare i soggetti che si presentano per ottenere tali servizi (funzione di *profiling* degli utenti). Sempre a queste agenzie può essere affidato il compito di raccolta dati sull'andamento del mercato del lavoro, da mettere a disposizione di utenti e dei *service providers*. Ad esse compete altresì di compiere il monitoraggio e la valutazione dei servizi resi dagli enti decentrati per valutarne l'efficacia e l'efficienza.

Quanto alle forme di coinvolgimento degli enti privati (profit e non profit) con cui il settore pubblico deve fare rete prevale, anche in quanto suggerita dalla linee guida elaborate in sede europea, la logica della partnership e non, come si è detto sopra ragionando sulle politiche regionali italiane, logiche di concorrenza. Questa impostazione del rapporto tra pubblico e privato è ritenuta molto importante anche in sede europea, come testimonia l'iniziativa PARES (*Partnership between Employment Services*) lanciato dalla Commissione Europea nel settembre del 2011, che ha come scopo di promuovere il dialogo tra i *service providers*

pubblici e privati, creando momenti di scambio di esperienze e di condivisione delle informazioni. Questa cultura del dialogo è ancora in parte estranea alla nostra cultura amministrativa, che invece tende a dividere le competenze di chi opera nel settore pubblico e chi opera nel mercato mentre dovrebbe costituire la base per la riforma delle politiche attive italiane, a tutt'oggi gestite in modo settoriale e ampiamente differenziato a livello locale con pochi momenti di coordinamento a livello nazionale; in uno studio condotto nell'ambito di PARES nella primavera di quest'anno 2012 l'Italia³⁹ risulta – insieme a Cipro e all'Ungheria – il Paese che ha il tasso minimo di cultura della cooperazione pubblico-privato mentre la Francia, la Grecia e il Portogallo la ritengono importante e tutti gli altri la ritengono molto importante. Sempre da tale ricerca si evince che, in generale, gli stati europei che fanno largo uso di esternalizzazione ai privati lo fanno per introdurre tra i servizi standard forniti dal settore pubblico anche servizi ad alta specializzazione (*placement* di disoccupati di lungo periodo, ad esempio, ma anche servizi di formazione, incontro domanda offerta, reintegrazione nel posto di lavoro e supporto all'imprenditoria per le fasce deboli). Infine, quanto alle forme di remunerazione dei servizi resi dai privati, si registra una prevalenza della forma dell'appalto a prezzo fisso (*fixed price*), cui fa seguito la forma del rimborso dei servizi resi (*cost-reimbursement*) e, da ultimo, anche la remunerazione secondo il risultato ottenuto (*outcome/performance based*), quest'ultima molto diffusa in Gran Bretagna la quale, dal 2011, sta sperimentando su larga scala questa forma di remunerazione con ottimi risultati cui si affianca una forte semplificazione sia sul piano della normazione sui servizi sia per le forme di accesso da parte degli utenti (i cd. *black box contracts*).

Quanto alle realtà locali, la ricognizione mette in luce come sia importante che l'accentramento degli aspetti strategici delle politiche venga controbilanciato da un decentramento effettivo dell'attuazione delle stesse per calibrare l'erogazione dei servizi ai mercati del lavoro locali e perché si instauri un rapporto di collaborazione/integrazione non solo con i privati ma anche con gli enti locali. E, infatti, poiché i mercati del lavoro hanno caratteristiche fortemente dipendenti dal contesto regionale e locale, tutti gli enti che operano a livello nazionale si relazionano col territorio tramite una rete di enti regionali o locali; l'esempio forse più interessante di rete a maglie strette e copre il territorio è offerto dall'Agenzia tedesca per il lavoro che si articola in 11 direzioni regionali e in 110 antenne

³⁹ Si legge nel report “Twenty of the responding PES reported contracting out some employment services, with only Cyprus, Croatia and Italy reported no use of third party contractors. The response from Italy came from the central direction, but in fact the delivery of services is handled more or less autonomously by PES at provincial level and there it is known that some services are contracted out”.

<http://www.destree.be/pares2012/workshop%201%20Contracting%20out%20study%20-%20Executive%20summary.pdf>

locali le quali si relazionano, a loro volta, con i comuni gestori dell'assistenza e con i privati. Sempre in tema di decentramento, che deve essere effettivo e non solo di natura esecutiva o standardizzato, è cruciale che nella definizione dei modelli di policy vi sia un margine di autonomia decisionale per il livello locale affinché i servizi forniti siano effettivamente utili agli utenti le cui necessità sono sempre molto specifiche e differenziate; è qui che occorre valutare e realizzare l'esternalizzazione, che risulta particolarmente utile per servizi da rendere a gruppi disagiati, per i quali è molto importante avere a disposizione servizi e personale specializzato che possa lavorare in equipe. Tuttavia, affinché l'azione locale sia efficiente, occorre che il livello nazionale offra il suo contributo che consiste nel dare stabilità alle normative che organizzano i servizi e nel creare procedure semplificate, che riducano al minimo i costi di transazione.